

# LAVORI IN CORSO: COOPERAZIONE E GOVERNANCE SOVRACOMUNALE IN LOMBARDIA

Prime riflessioni a partire da un percorso sulla governance sovracomunale  
a cura del Centro di Competenza di ANCI Lombardia



Coordinamento:

**Maurizio Cabras**

Responsabile Area progetti strategici e PNRR di ANCI Lombardia

Curato da:

**Sofia Castoldi, Alice Franchina, Francesco Severgnini**

Con la collaborazione di: **Eleonora Luciani**

Elaborazione grafica:

**Chiara Corbani, Alice Franchina**

Gruppo di lavoro:

**Chiara Balconi, Michele Butta, Bianca Cipriani, Maria Paola Cocchiere, Alessandro Di Puma, Andrea Farinella, Chiara Labò, Gionata Odasso, Jessika Ronchi, Nicolò Zeduri**

con la collaborazione di **Fondazione Cariplo**



---

I seminari sono stati organizzati in collaborazione con:

**Fulvio Adobati**, Centro Studi sul Territorio “Lelio Pagani”, Università degli Studi di Bergamo

**Elena di Carpegna Brivio**, Università degli Studi di Milano Bicocca

**Valeria Fedeli**, Centro di Competenze Territori Antifragili (CRAFT), Dipartimento di Architettura e Studi Urbani (DASU), Politecnico di Milano

**Sara Invernizzi**, Centro Studi sul Territorio “Lelio Pagani”, Università degli Studi di Bergamo

Con la partecipazione di:

**Fabio Bonzi**, Sindaco di Dossena, già Presidente della Comunità montana della Valle Brembana

**Alberto Borsari**, Sindaco di Borgo Mantovano e Presidente del Consorzio

Oltrepò Mantovano

**Alberto Ceriani**, Università degli Studi di Pavia

**Stefano Di Vita**, Centro di Competenze Territori Antifragili (CRAFT), Dipartimento di Architettura e Studi Urbani (DASU), Politecnico di Milano

**Nicola Gallinaro**, Consorzio Forestale Menna Ortighera

**Bruno Garatti**, Consorzio.it

**Matteo Monti**, Sindaco di Cernobbio, capofila dell'area interna Lario Intelvese e Valli del Lario Ceresio

**Giovanni Rossoni**, Sindaco di Offanengo, Presidente dell'Area Omogenea Cremasca e Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della Lombardia

**Carmelita Trentini**, Consorzio Oltrepò Mantovano

**Fabrizio Veronesi**, SEVAT – Servizi Valle Trompia scarl

**Monica Visentin**, Unione della Romagna Faentina

# Indice

|                                                                                            |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Prefazioni .....                                                                           | 5  |
| Prime prospettive sulla governance sovracomunale<br>per il supporto agli enti locali ..... | 11 |
| Sintesi del percorso.....                                                                  | 17 |
| Schede di approfondimento .....                                                            | 29 |
| Le Comunità montane .....                                                                  | 30 |
| I Consorzi dei Bacini Imbriferi Montani .....                                              | 38 |
| I Gruppi di Azione Locale (GAL).....                                                       | 40 |
| Le Unioni di Comuni.....                                                                   | 42 |
| Il Consorzio Oltrepò Mantovano .....                                                       | 46 |
| L'Area Omogenea Creasca.....                                                               | 50 |
| Report dei seminari .....                                                                  | 53 |
| Strumenti, modelli ed esempi .....                                                         | 67 |
| Quadro sinottico degli strumenti .....                                                     | 68 |
| Esempi dal territorio .....                                                                | 72 |
| Fonti dei dati .....                                                                       | 85 |
| Bibliografia.....                                                                          | 87 |



# **Prefazioni**

# **Prefazione**

*di Mauro Guerra*

*/// contenuti in fieri ///*

*/// contenuti in fieri ///*

# Prefazione

*di Maurizio Cabras*

Nella sua azione costante a supporto dei Comuni impegnati a sviluppare ed implementare interventi compresi nella cornice del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, il Centro di Competenza di ANCI Lombardia si è confrontato, immancabilmente, con il tema della governance sovracomunale.

La gestione di progettualità complesse è legata a doppio filo alla cooperazione tra enti locali: spesso l'impatto di iniziative tanto ampie si estende oltre la dimensione del singolo Comune che le realizza, in altri casi la collaborazione è una condizione necessaria per mettere a frutto risorse umane e competenze che talvolta un Comune, soprattutto se molto piccolo, da solo non può possedere. Prendere in esame la governance sovracomunale è emersa come un'esigenza intrinseca all'attività di sostegno messa in atto dal Centro di Competenza, una questione che per sua natura non può che essere affrontata.

Il Centro di Competenza si è approcciato a questa tematica basandosi sui principi che da sempre guidano la sua missione: ascolto attivo degli amministratori locali, una documentazione e base-dati solida e verificata, e una prospettiva di sviluppare un servizio di supporto concreto ai Comuni.

L'intero percorso è stato concepito infatti a partire dai bisogni degli enti locali, con l'obiettivo ultimo di mettere in atto una forma di sostegno ai Comuni stessi. In questa prospettiva, in particolare, la fase di ascolto avvenuta nell'approfondimento dei singoli casi e attraverso il ciclo di seminari, è stata preziosa per mettere meglio a fuoco i bisogni e le sfide che gli amministratori locali lombardi affrontano quotidianamente e il ruolo che può giocare il tema della governance sovracomunale.

L'impegno di ANCI Lombardia si è dunque rivolto, e si rivolge tuttora, verso due direzioni: da un lato, la comprensione del tipo di azione necessaria ai Comuni; dall'altro, la riflessione sulle modalità attraverso cui realizzarla.

Questa attività di “azione” dentro un “processo di ricerca” tiene conto delle altre molteplici attività interne ad ANCI Lombardia: da una parte quelle rivolte alla programmazione/interventi europei, e tra queste, a solo titolo di esempio, le Strategie delle Aree interne, SEAV; dall'altra quelle più istituzionali con le Province e la Città metropolitana.

Non manca infine come tema di sfondo alle varie e molteplici forme di cooperazione tra enti, quello della qualità dei servizi, da assicurare e offrire alle comunità locali. Il tema dei servizi (alle diverse scale territoriali ma anche ai diversi ambiti di applicazione), l'organizzazione degli stessi, le possibili relazioni tra attori pubblici e privati, è l'elemento operativo che tiene “la tensione progettuale” della “ricerca” di forme organizzative tra enti e attori, che in sua assenza correbbe il rischio di produrre mere formule giuridico-accademiche.

Alla luce di quanto intrapreso fino a questo momento, quest'ultima riflessione ha portato ad orientarsi verso la prospettiva immaginata di fornire forme di accompagnamento per i Comuni, volte a valorizzare le forme di cooperazione sovracomunale esistenti. Una simile attività può essere immaginata se costruita in modo puntuale rispetto alle esigenze degli amministratori stessi, nonché fornendo un servizio continuo non, dunque, iniziative spot, ma un sostegno costante che permetta ai territori di rafforzare le proprie capacità e competenze.

Lo sviluppo del territorio richiede una programmazione strategica, che talvolta il singolo Comune per ragioni strutturali non riesce a gestire se non in modo congiunto. La collaborazione a livello sovracomunale fornisce risposte a questi casi. Emerge sempre più come una necessità, per ragioni molteplici ed esterne agli enti locali stessi (come il PNRR ha in molti casi mostrato), e il Centro di Competenza di ANCI Lombardia si propone di essere il punto di riferimento dei Comuni nell'affrontare questa nuova e quanto mai cruciale sfida.



**Prime prospettive  
sulla governance  
sovracomunale per il  
supporto agli enti locali**

# Prime prospettive sulla governance sovracomunale per il supporto agli enti locali

Come sostenuto anche dal recente premio Nobel per l'economia Daron Acemoglu, sono le comunità più attrezzate, che possono contare su istituzioni più solide e strutturate, a possedere le migliori possibilità di sviluppo<sup>1</sup>. Più una comunità è organizzata, dunque, più è favorita nell'accesso agli investimenti necessari a progettare il proprio futuro e, nella prospettiva di ANCI Lombardia, lo è anche in termini di opportunità di sviluppo dei territori.

Il Centro di Competenza ha scelto di partire da questo assunto e affrontare il tema della governance sovralocale, approfondendo le esperienze di cooperazione che possono aiutare i Comuni a migliorare la qualità dei propri servizi, a rafforzare i propri territori e ad affrontare le sfide del nostro tempo. Attraverso un percorso di approfondimento, si è inteso indagare esperienze, idee e soluzioni, in grado di fornire utili esempi per rafforzare le istituzioni del territorio.

Forme di collaborazione più efficaci tra enti locali possono permettere infatti lo sviluppo di servizi più efficienti; una migliore cooperazione tra enti può rafforzare tanto la qualità dei servizi quanto le possibilità di accesso ad essi, rendendoli più capillari, con il risultato di garantire, in questo modo, i diritti dei cittadini, sia che vivano in territori urbani o interni. L'obiettivo di questo percorso non è riconoscere geografie amministrative più adatte allo svolgimento delle funzioni, né individuare soluzioni giuridiche idonee a costruire le migliori forme di governance territoriale, ma una sfida più ardua: aiutare i territori ad attrezzarsi per poter costruire e attuare strategie e azioni per lo sviluppo delle proprie comunità, con lo scopo di migliorare la qualità dei servizi per i cittadini.

In un territorio come quello lombardo che, con i suoi 1502 Comuni, rappresenta un caso esemplare di frammentazione amministrativa, la messa in atto di forme di collaborazione sovralocale è un'urgenza non più rimandabile. Per questi enti l'esercizio delle funzioni fondamentali e l'erogazione di servizi di qualità costituiscono una sfida quotidiana. Questo è il quadro nel quale emergono, quotidianamente, esigenze di supporto e assistenza, non

---

<sup>1</sup> D. Acemoglu, J.A. Robinson, "Perché le nazioni falliscono", Il saggiatore, Milano, 2013, pag. 85.

solo puntuali, ma anche per individuare soluzioni di sistema. Rafforzare la capacità delle amministrazioni è oggi un'urgenza, a partire da temi quali: la ricerca di personale, lo sviluppo di competenze specialistiche, i servizi di qualità.

In prospettiva, queste esigenze possono trovare una prima risposta attraverso la messa in campo di percorsi di supporto e assistenza tecnica per il rafforzamento della capacità amministrative, per lo sviluppo della cooperazione sovralocale, che permettano il rafforzamento di competenze e le risorse presso gli enti locali. Alcune iniziative sono state sviluppate negli anni<sup>2</sup> e hanno permesso l'elaborazione di modelli o, più semplicemente, la mappatura di alcune tra le più diffuse forme di cooperazione sovracomunale in Lombardia e sull'intero territorio nazionale. Queste analisi hanno fornito il punto di partenza per mettere a fuoco lo stato dell'arte della sovracomunalità e costituiscono le fondamenta per poter costruire un supporto attivo, come ANCI Lombardia si propone di fare, da offrire ai Comuni nell'ottica di un vero e proprio accompagnamento.

L'idea di un percorso sul tema della governance sovralocale lombarda è nata dall'azione del Centro di Competenza di ANCI Lombardia a fianco degli enti locali lombardi impegnati nella realizzazione degli interventi del PNRR.

L'argomento è uno dei più nevralgici e strategici per l'Associazione, e incrocia una molteplicità di temi e di campi di azione dei Comuni che, appunto, nella governance sovralocale trovano una risposta funzionale e organizzativa.

Dal percorso è emersa anzitutto la compresenza nello scenario regionale di forme di collaborazione tra loro molto differenti: da un lato si trovano soggetti dall'esperienza consolidata, espressamente previsti dal legislatore nazionale e regionale come modelli di organizzazione sovracomunale e dunque calati dall'alto nella realtà; dall'altro si segnalano sperimentazioni

---

<sup>2</sup> Per limitarsi a due esempi, si pensi al progetto *Italiae* e al volume G. Osti e E. Jachia (a cura di), *"AttivAree. Un disegno di rinascita delle aree interne"*, Il Mulino, Bologna 2020.

e modalità meno tradizionali, realizzate in anni più recenti e nate dalla volontà dei territori.

L'analisi ha permesso di riconoscere alcuni principi fondamentali che fondano il sistema delle autonomie locali lombarde e, anche, le loro esperienze di cooperazione. Sono presenti dinamiche ricorrenti che procedono infatti in due direzioni: autonomia e differenziazione. Le numerose e diverse esperienze di cooperazione sovralocali analizzate nascono infatti per dare una forma alla volontà dei territori di fornire capacità, competenze e coordinamento alle comunità, nello spirito di una gestione autonoma del proprio territorio, improntate sulle specificità locali.

I servizi rappresentano il vero centro delle collaborazioni tra enti locali, il principale veicolo delle azioni delle pubbliche amministrazioni. Emergono, in ultima analisi, come motivazione e risultato, allo stesso tempo, della governance sovralocale. Gli enti locali cooperano per poter garantire servizi di qualità a cittadini e cittadine, e la loro erogazione, capillare e accessibile, è il più compiuto risultato a cui può giungere una forma di gestione sovralocale efficace.





# **Sintesi del percorso**

# Sintesi del percorso

## I motivi di un percorso sulla governance sovralocale

L'attenzione al tema della governance sovracomunale non è nuova per ANCI Lombardia, ma trova un ulteriore sviluppo nel contesto dell'azione del Centro di Competenza rivolto ai Comuni che attuano progetti finanziati attraverso il Piano di Ripresa e Resilienza.

Nell'ambito delle attività dedicate al supporto dei Comuni impegnati in iniziative legate al PNRR, il rapporto degli enti locali con la programmazione di ampio respiro per il territorio è stato continuamente sotto i riflettori, rivelando le sfide urgenti in termini di progettualità complesse che soprattutto gli apparati amministrativi di dimensioni più limitate hanno dovuto affrontare. È in questa cornice che la tematica della programmazione strategica si è mostrata strettamente connessa alla collaborazione tra enti locali: la cooperazione sovracomunale permette di mettere a frutto in modo più efficace le risorse umane ed economiche per progettare lo sviluppo del territorio, consente una visione più ampia (e, di conseguenza, un raggio d'azione più esteso), e rende possibile un rafforzamento delle capacità degli enti locali.

Tale scenario ha fatto emergere ancora più concretamente la necessità per ANCI Lombardia di approfondire l'ambito delle forme di governance sovracomunale diffuse nella regione, per comprendere quali modalità possano contribuire a realizzare il potenziale di sviluppo dei territori.

Il panorama frammentato delle geografie amministrative del territorio regionale lombardo contribuisce a rendere questo bisogno di collaborazione urgente e capillare. Come in molte aree del territorio nazionale, per storia e tradizioni anche la Lombardia è infatti composta in larga parte da Comuni di piccole e piccolissime dimensioni, che letteralmente ne punteggiano la mappa. Dei 1.502 Comuni rilevati da ANCI Lombardia e IFEL nell'edizione 2024 dell'analisi "I Comuni della Lombardia", 1.034 hanno una popolazione non superiore ai 5.000 abitanti e possono quindi essere definiti "piccoli Comuni": una cifra di poco inferiore al 70% del totale<sup>1</sup>. Si tratta di una

---

<sup>1</sup> IFEL - Fondazione ANCI (a cura di), "I Comuni della Lombardia 2024", ANCI Lombardia, IFEL - Fondazione ANCI, febbraio 2024

quota imponente, che fa della Lombardia la seconda regione italiana per presenza di Comuni entro 5.000 abitanti, dietro al Piemonte. L'estesa diffusione di piccoli e piccolissimi Comuni (è bene ricordare anche l'esistenza sul suolo regionale di 319 Comuni sotto i 1.000 abitanti, ossia un non irrilevante 21% del totale) è un esempio lampante di frammentazione amministrativa. Ad offrire servizi ai cittadini e a disegnare il futuro dei territori sono enti locali il cui apparato amministrativo è proporzionale al numero (esiguo) di residenti e alle conseguenti risorse economiche a disposizione. E così, quando questi "Comuni-polvere" – una definizione ormai divenuta paradigmatica<sup>2</sup> – si confrontano con opportunità grandi e complesse come il PNRR, i limiti della frammentazione amministrativa vengono immancabilmente a galla: scarsità di risorse umane, mancanza di un apparato amministrativo ampio e strutturato (con il rischio di un sovraccarico di lavoro per i dipendenti comunali), difficoltà nell'attrarre professionisti specializzati e nella disponibilità delle competenze richieste.

## **L'oggetto e il metodo dello studio**

A partire da tali basi, ANCI Lombardia si è proposta di intraprendere un percorso finalizzato ad offrire agli enti locali spunti concreti verso una più compiuta collaborazione sovracomunale, nell'ottica di un rafforzamento delle capacità di programmazione per il territorio. Il percorso ha compreso fasi e azioni differenti, ma il filo conduttore è stata la volontà di esplorare le differenti forme di governance sovralocale presenti entro i confini regionali e di riflettere su quali possano essere le evoluzioni future.

Nel corso dell'iniziativa, l'approccio è stato contraddistinto da tre elementi chiave: il confronto con i dati oggettivi dai territori, l'approfondimento teorico di alcuni temi che si sono caratterizzati per rilevanza, l'ascolto delle esperienze degli amministratori locali. In linea con la sua missione, infatti, ANCI Lombardia ha voluto affiancare all'analisi dei dati il dialogo con gli

---

<sup>2</sup> Definizione coniata da Massimo Severo Giannini, cfr. M.S. Giannini, "Il riassetto dei poteri locali", in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1971, pag. 455.

amministratori, così da poter disporre di risorse di tipo qualitativo e da approfondire alcune esperienze locali peculiari.

Seguendo tale impostazione metodologica, il percorso si è strutturato su due assi principali: la mappatura delle forme di governance sovracomunale diffuse in Lombardia e l'organizzazione di un ciclo di seminari di approfondimento di alcuni temi particolarmente rilevanti, rivolti agli enti locali. La mappatura ha preso in considerazione le principali modalità di collaborazione sovralocale attive in Lombardia, Innanzitutto al fine di determinarne lo stato dell'arte e, in secondo luogo, per comprendere quali soggetti appaiono più strutturati e attivi nel territorio, di modo da identificare e comprendere gli esempi virtuosi. L'analisi si è basata sui dati resi disponibili dai singoli enti e da Regione Lombardia e ha riguardato Comunità montane, Unioni di Comuni, Gruppi di Azione Locale, il Consorzio Oltrepò Mantovano, l'Area Omogenea Creasca e la proposta di una nuova forma di coordinamento di un'area interna, la Giunta esecutiva dell'area "Lario Intelvese Valli del Lario Ceresio". Questa panoramica ha quindi compreso realtà più tradizionali (le Comunità montane, che esistono dal 1971), agenzie locali (i GAL) e forme innovative o sperimentali, come il Consorzio Oltrepò Mantovano, l'Area Omogenea Creasca e la 'Giunta esecutiva dell'area interna del Lario Intelvese". Per mettere a fuoco le relative caratteristiche, l'analisi ha preso in esame diffusione, modalità e quantità dei finanziamenti, numeri e tipologie delle funzioni esercitate, parametri geo-morfologici e, ove possibile, implementazione di progetti PNRR.

Con riferimento ai seminari tematici, invece, questi ultimi sono stati progettati considerando la rilevanza di singole questioni, come emersa da confronti con università e centri di ricerca, e dalle osservazioni elaborate nel corso della mappatura.

Il palinsesto ha compreso tre incontri, dedicati a temi diversi, ma strutturati nella medesima modalità: dapprima un momento di approfondimento teorico a cura di docenti di università lombarde, in seguito la presentazione di alcune *best practice* dalla voce degli amministratori locali, e in chiusura un dibattito domanda-risposta tra docenti, amministratori invitati come speaker ed amministratori partecipanti.

Il primo incontro, che ha visto il contributo di Elena di Carpegna Brivio, ricercatrice presso l'Università Bicocca, ha costituito un'introduzione teorica e normativa al tema della governance sovralocale in Lombardia, analizzando il contesto legislativo e le possibilità a disposizione degli enti locali; il secondo ha invece riguardato la costruzione di reti di collaborazione nei territori montani, in una commistione di pubblico e privato, con gli interventi di Fulvio Adobati, professore dell'Università di Bergamo, Alberto Ceriani, ricercatore dell'Università di Pavia, e Sara Invernizzi, assegnista di ricerca presso l'Università di Bergamo. Da ultimo, una collaborazione con il Centro di Competenze Territori AntiFragili (CRAFT) del Politecnico di Milano ha portato ad un seminario incentrato sul ruolo delle Agenzie di sviluppo locale, a cui hanno partecipato in qualità di relatori Valeria Fedeli, professoressa e responsabile scientifica del CRAFT, e Stefano Di Vita, ricercatore dello stesso centro.

Il percorso appena delineato, per la struttura che si è scelto di dare, è stato innanzitutto un'occasione di approfondimento e di apprendimento: dalla mappatura e dai seminari sono emersi alcuni temi chiave utili a costruire un quadro di conoscenza necessario per immaginare nuovi strumenti e nuove politiche.

### **Questioni aperte**

L'analisi delle forme di governance sovracomunali presenti in Lombardia e gli incontri seminariali, in particolare attraverso i contributi degli amministratori locali, hanno messo in luce temi che si possono definire questioni aperte: problematiche a cui dare una risposta o modalità di azione ormai superate da innovare.

Oltre alle evidenze raccolte grazie all'attenta mappatura degli enti sovralocali, anche gli amministratori e i rappresentanti di attori locali invitati a presentare le loro pratiche di successo (Alberto Borsari, Sindaco di Borgo Mantovano e Presidente del Consorzio Oltrepò Mantovano, Carmelita Trentini, Direttrice del Consorzio Oltrepò Mantovano e Giovanni Rossoni, Sindaco di Offanengo e Presidente dell'Area Omogenea Cremasca, durante il primo incontro; Nicola Gallinaro, Consorzio Forestale Menna Ortighera,

Fabio Bonzi, Sindaco di Dossena e già presidente della Comunità Montana Valle Brembana, per il secondo; Monica Visentin, dell'Ufficio Programmazione Strategica e Governance presso l'Unione della Romagna Faentina, Matteo Monti, Sindaco di Cernobbio, capofila dell'area interna Lario Intelvese e Valli del Lario Ceresio, e Fabrizio Veronesi, direttore di SEVAT – Servizi Valle Trompia scarl per il terzo ed ultimo appuntamento) hanno contribuito a sottolineare gli aspetti da rafforzare nel quadro della governance sovralocale in Lombardia.

Su queste basi, il primo tema che emerge è quello delle competenze, o meglio del deficit di competenze a disposizione degli enti locali. A questo proposito si è registrato tra gli amministratori un consenso quasi unanime: nella situazione attuale di frammentazione amministrativa, le competenze degli enti locali risultano limitate, in alcuni casi non adatte o non sufficienti al contesto in cui questi operano. In altre parole: da potenziare con urgenza.

Si tratta di una tematica che incrocia quella delle risorse umane, un problema ormai annoso per i Comuni, in particolar modo quelli più piccoli. Nella loro configurazione, i Comuni non sono nelle condizioni di poter essere attrattivi per reclutare nuovo personale, soprattutto giovane. La prospettiva di retribuzione non è allettante, quella di crescita professionale neppure, e talvolta anche il contesto lavorativo non contribuisce a suscitare l'interesse di giovani professionisti, come accade per le realtà più piccole.

Tutto questo concorre a determinare la carenza di competenze che riguarda molti enti locali, che rischiano di non essere preparati ad affrontare le sfide del futuro, a partire dalla programmazione per il territorio. Per essere in grado di contribuire allo sviluppo locale, i Comuni devono essere messi nelle condizioni di rafforzare le proprie competenze, tramite formazione, raggiungimento di una maggiore attrattività per i professionisti e potenziamento delle strutture amministrative.

Il rafforzamento delle competenze degli enti locali rimane una questione aperta, ma è evidente che per rispondere ad un'esigenza tanto estesa, la soluzione non può che essere congiunta, concretizzata attraverso una più

compiuta collaborazione a livello sovracomunale, così da ottimizzare le risorse a disposizione.

Nei contesti più piccoli, questo tema trova una corrispondenza anche nel settore privato: è il caso dei territori di montagna, dove trovare le competenze e conoscenze necessarie a mantenere le attività tipiche è sempre più difficoltoso, con i conseguenti effetti negativi sullo sviluppo locale. Non si tratta, in questo ambito, di un aspetto solamente identitario (le attività tipiche rappresentano le tradizioni dei luoghi), ma riguarda l'intero scenario produttivo e sociale. Senza la continuità delle piccole imprese che creano valore economico, il territorio si troverebbe ad affrontare il rischio di spopolamento.

Specularmente, anche in questo caso la via d'uscita deve passare dalla cooperazione tra attori locali, estendendosi a considerare pubblico e privato allo stesso tempo. Come hanno suggerito le buone pratiche presentate da amministratori locali e rappresentanti delle realtà produttive nel corso dei seminari, per poter diventare agenti di sviluppo locale gli attori pubblici e privati devono in primo luogo sostenere la creazione delle competenze necessarie, nell'unico modo efficace: collaborando verso un obiettivo comune.

La collaborazione tra pubblico e privato non si limita alle competenze, ma emerge nelle parole degli amministratori locali come uno strumento prezioso per molteplici bisogni dei territori, come ad esempio nella gestione di alcuni servizi o nella realizzazione di progetti a tutto campo, sostenuti dall'Unione Europea o da Fondazioni private. Nelle esperienze dirette, questa forma di cooperazione non appare sempre semplice, ma superare gli ostacoli al dialogo è necessario.

Non meno importante e tuttora ugualmente irrisolto è il tema della rilevanza delle caratteristiche dei territori, dal punto di vista geo-morfologico, storico e sociale.

Nel corso dei seminari, questo punto è stato approcciato da due versanti differenti, due modalità distinte per leggere il ruolo che ricopre il territorio. *In primis*, amministratori e docenti hanno argomentato l'esigenza di prendere in considerazione le peculiarità dei luoghi al momento di definirne le

forme amministrative sovralocali. Non sorprendentemente, l'aggettivo più spesso associato alle forme amministrative durante gli incontri è stato "sartoriale", per sottolineare la necessità di avere enti ritagliati su bisogni e *modus operandi* dei territori, non strutture avulse al contesto, ma radicate in esso. Una richiesta che, d'altra parte, rivela come le forme attuali non siano sentite come totalmente adeguate dagli amministratori. A questo proposito risulta particolarmente interessante un'osservazione avanzata dai docenti nel corso dell'appuntamento dedicato ai territori montani, dove si faceva notare come in montagna non possa valere il paradigma dell'efficienza nella gestione dei servizi, a causa delle caratteristiche intrinseche dei luoghi.

La seconda prospettiva attraverso cui ci si è approcciati alla centralità delle caratteristiche territoriali riguarda invece il peso di queste nella definizione dell'estensione delle geografie amministrative. Non del tutto affrontate in sede normativa risultano infatti le dinamiche che travalicano i confini amministrativi attuali, dal momento che raramente paiono esserci forme di governance sovralocale che si propongono di agire su temi comuni ad aree amministrative diverse. Stesse caratteristiche, o stesse problematiche, infatti possono essere rintracciate in territori vicini ma appartenenti, ad esempio, a Province o Comunità montane diverse, ed è difficoltoso inquadrare uno strumento stabile che permetta di affrontarle. Illuminanti in questo senso sono i casi delle valli della fascia alpina e prealpina: le valli sono storicamente sempre state collegate tra loro da fitte reti di commerci e transumanze, che hanno definito veri e propri sistemi di relazioni intervallive. Tuttavia, il riconoscimento di forme sovralocali che superano le geografie amministrative in vigore appare ancora un tema aperto, seppure si segnalino eccezioni positive come l'istituzione dell'Area Interna Valle Brembana e Valtellina di Morbegno e di quella Lario Orientale, Valle San Martino e Valle Imagna.

### **Forme sovralocali in Lombardia, una prima panoramica**

Attraverso il percorso, si è compreso che l'organizzazione amministrativa territoriale ha degli importanti radicamenti nel tessuto sociale lombardo,

ed esistono già delle forme di cooperazione sovracomunale storicamente molto consolidate che costituiscono punti di riferimento per i cittadini: si tratta delle Comunità montane, istituite negli anni Settanta e mantenute nell'ordinamento regionale nonostante il definanziamento operato a livello nazionale. Emerge chiaramente dal percorso che esse da una parte rappresentano ancora un ente fortemente riconosciuto e attivo in un territorio peculiare come la montagna, dall'altra necessitano di un rinnovamento in termini di competenze, tecnologie e personale, per adeguarsi alle sfide socio-ecologiche contemporanee. L'indagine ha inoltre mostrato un quadro molto differenziato tra le diverse Comunità sia nell'esercizio di funzioni che nell'accesso a finanziamenti, che si riverbera spesso in grandi disparità nell'offerta dei servizi ai cittadini e nella capacità di promuovere lo sviluppo locale.

D'altra parte invece, altri strumenti di governance dedicati all'intero territorio regionale, come le Unioni di Comuni, non paiono rappresentare un elemento di svolta dal punto di vista dell'efficacia amministrativa: sono generalmente formate da pochi e piccoli Comuni, non godono di personale dedicato oltre a quello dei Comuni stessi, e svolgono principalmente funzioni legate alla gestione dell'ordinario, più che ruoli decisivi o strategici nella progettualità di area vasta.

In terzo luogo emergono altre esperienze di uso di strumenti meno diffusi ma particolarmente funzionali ai territori che li sperimentano, come il Consorzio Oltrepò Mantovano e l'Area Omogenea Cremasca. Seppure con storie molto diverse, entrambi questi territori scelgono di utilizzare strumenti che la legge prevede e di adattarli alle proprie caratteristiche, bisogni e obiettivi: nel primo caso, il Consorzio, ai sensi del TUEL, reinterpreta e dà struttura alla storica cooperazione dell'Oltrepò Mantovano, creando una sorta di infrastruttura amministrativa territoriale; nel secondo caso, l'Area Omogenea, creata sulla base della legge Delrio, manifesta la volontà di collaborazione e rappresentazione istituzionale di un territorio di 48 Comuni, già interconnesso nei fatti sul piano della vita sociale ed economica.

In ultimo, si riconosce una pluralità di altre sperimentazioni puntuali che

si potrebbero definire “in cerca d’autore”, ovvero prassi operative di collaborazione sovracomunale che non hanno una forma istituzionale precisa ma che pure assolvono ad obiettivi di efficacia: i modelli di governance sperimentati negli ultimi anni per la strategia nazionale – e ora anche regionale – Aree Interne; la presenza di società in house che supportano gli enti locali nello sviluppo locale; l’attività di Consorzi forestali o di Consorzi di Tutela di prodotti locali che investono insieme alla dimensione produttiva anche quella ecologica e sociale.

Dalle brevi note appena tratteggiate emerge chiaramente che la Lombardia mostra una varietà di esperienze che affrontano in maniera differenziata il tema della cooperazione sovracomunale. Tirando le somme e confrontando anche la letteratura scientifica sul tema, non si può far altro che concordare con quanto espresso recentemente da Elena di Carpegna Brivio: “Vi è un elevato bisogno di un intervento statale ma non per imporre soluzioni uniche, uniformi e definitive, quanto piuttosto per garantire la presenza di un quadro stabile, dal punto di vista normativo e finanziario, al cui interno le diverse specificità territoriali devono poter esprimere il meglio delle loro potenzialità”<sup>3</sup>. Emerge infatti un panorama caratterizzato dalla volontà di alcuni territori di veder riconosciuta la propria coesione e autonomia sia in termini organizzativi che progettuali, unita alla necessità di utilizzare strumenti differenziati a seconda dei casi. Autonomia e differenziazione sono dunque due concetti chiave da cui partire per stimolare un nuovo ragionamento sui possibili modelli di governance sovralocale in Lombardia. In una prospettiva futura, si ritiene che sarebbe utile puntare a fornire ai Comuni un ventaglio di possibilità di cooperazione, dalle più leggere alle più strutturate, che non fissi soglie dimensionali o geografiche troppo stringenti, quanto piuttosto stabilisca alcuni principi per valorizzare le autonomie nell’ottica di una vera sussidiarietà.

---

<sup>3</sup> E. di Carpegna Brivio, “La questione della sovracomunalità dopo il processo di decostruzione degli ultimi anni”, in M. Degni (a cura di), “V Rapporto Ca’ Foscari sui Comuni. 2022, I Comuni davanti alla sfida del PNRR”, Castelvechi, Roma, 2022, pp. 246-247.





# Schede di approfondimento

Nelle schede di approfondimento che seguono sono stati analizzati gli elementi principali che definiscono le diverse forme di governance sovracomunale presenti in Lombardia, prendendo in considerazione sia le forme più consolidate di cooperazione tra enti locali, sia i modelli più sperimentali.

Nel dettaglio, sono stati considerati:

- le Comunità montane;
- i Consorzi dei Bacini Imbriferi Montani;
- i Gruppi di Azione Locale (GAL);
- le Unioni di Comuni e le Unioni di Comuni Lombarde;
- il Consorzio Oltrepò Mantovano;
- l'Area Omogenea Cremasca.

Oltre alle caratteristiche geografiche e demografiche, l'analisi si è focalizzata principalmente sul ruolo di ogni soggetto nel territorio di riferimento, in particolare in termini di tipologia e numero di funzioni amministrative esercitate (laddove pertinente); tipologia e quantità di finanziamenti regionali, statali ed europei (ricompresi nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza) ricevuti; eventuali progetti di sviluppo di cui è capofila.

Nell'indagare questi aspetti, il Centro di Competenza propone per ogni soggetto una o più mappe e un necessario riepilogo del sistema di fonti normative di riferimento, oltre a elaborazioni grafiche dei dati quantitativi raccolti.

Le fonti della presente indagine, riportate nelle schede stesse, sono state tratte da documenti pubblici, oppure report e analisi elaborate da istituzioni e centri di ricerca. Alcune tabelle di dati pubblicate da Regione Lombardia sono inoltre disponibili sul sito internet del Centro di Competenza.

# Le Comunità montane

Le Comunità montane sono un ente sovralocale che rappresenta e svolge funzioni e servizi nei territori montani. Sono definite come una tipologia particolare di Unioni di Comuni e, ad oggi, sono presenti solo in alcune regioni. In Lombardia sono state istituite nella forma attuale dalla Regione nel 2008 e sono 23. Nel caso lombardo rappresentano l'ente sovracomunale più diffuso, che svolge un ruolo di rappresentanza e di assistenza fondamentale per i territori e le amministrazioni montane. Svolgono funzioni per i cittadini e per il territorio, ma la loro attività è differenziata, sia per una diversità territoriale e di organizzazione, in termini di strutture e uffici, sia per differenze determinanti relative ai finanziamenti che ricevono che per le funzioni da esse svolte.

## Fonti normative

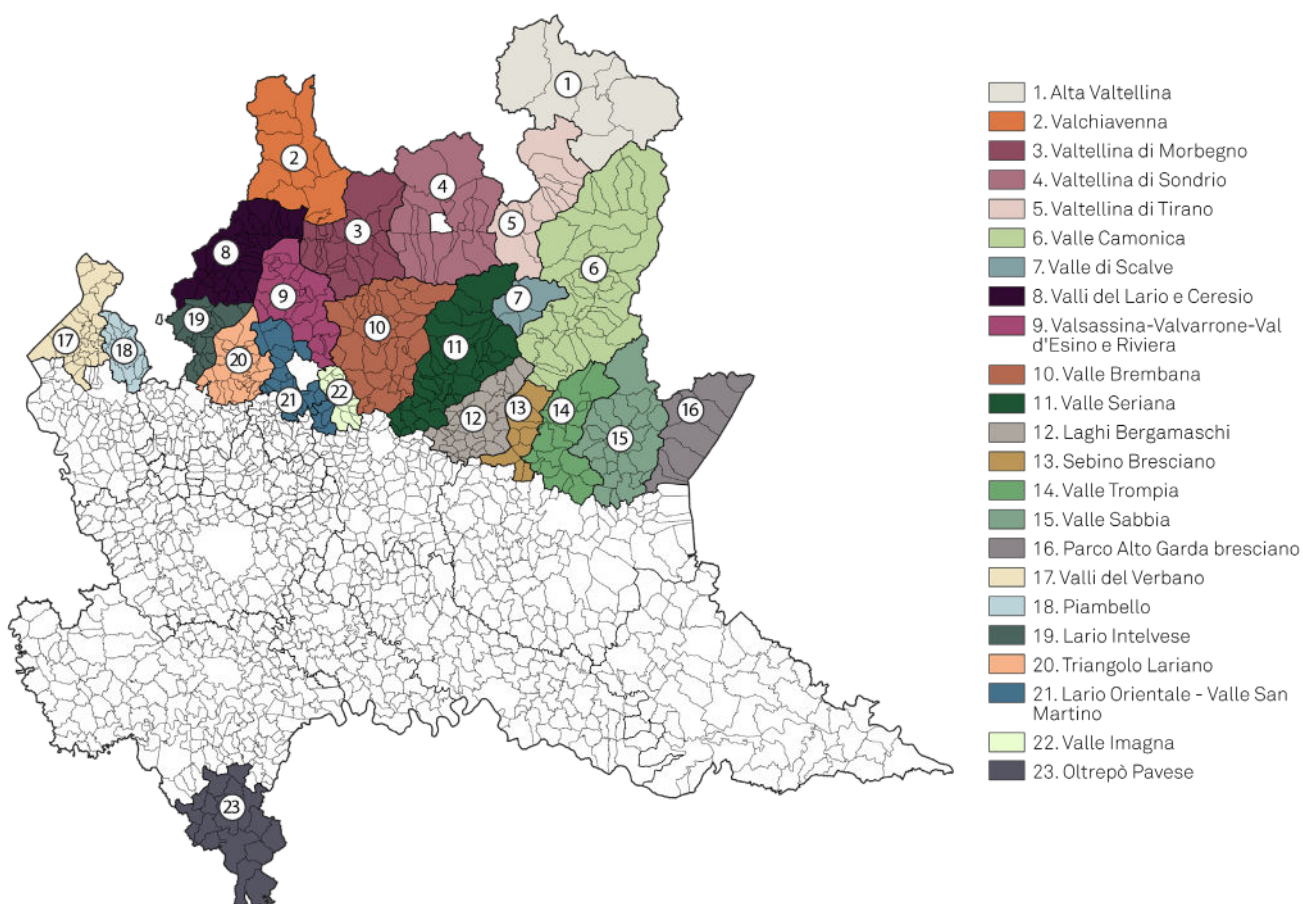
- l. 3 dicembre 1971, n. 1102, "Nuove norme per lo sviluppo della montagna"
- l.r. 27 giugno 2008, n. 19 "Riordino delle Comunità montane della Lombardia, disciplina delle unioni di comuni lombarde e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali"
- l.r. 8 luglio 2015 n. 19, "Riforma del sistema delle autonomie della Regione e disposizioni per il riconoscimento della specificità dei territori montani in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni).

**23** Comunità montane in Lombardia

**40%** del territorio regionale

**1,2 mln** di abitanti, circa 12% della popolazione regionale

**510** Comuni aderenti a Comunità montane circa un terzo del totale dei Comuni lombardi



Mapa 1. Le Comunità montane in Lombardia.

## FOCUS DELL'ANALISI

- Caratteristiche **demografiche e geografiche**
- Tipologie e numeri delle **funzioni amministrative**
- Tipologie e quantità dei **finanziamenti pubblici**
- **Partecipate** ed enti controllati (focus sui GAL)
- Coinvolgimento nel **PNRR**

## N. DI COMUNI

tra **4**  
e **40**  
Comuni  
aderenti

## POPOLAZIONE

tra **3.999**  
e **133.378**  
abitanti

## ALTITUDINE MEDIA

tra **270**  
e **1301**  
m s.l.m.

## SUPERFICIE

tra **100**  
e **1319**  
Kmq

## SINTESI ANALISI

Le Comunità montane sono uno strumento stabile e consolidato, che supporta concretamente l'esercizio di funzioni in aree caratterizzate da frammentazione amministrativa. Istituite dal legislatore nazionale nel 1971, la loro diffusione ha subito una fase d'arresto con l'azzeramento del finanziamento statale avvenuto nel 2009, che ha comportato in molti casi la soppressione delle Comunità montane da parte delle Regioni. In virtù della loro centralità per i territori, Regione Lombardia ha invece operato una scelta diversa: le Comunità sono state mantenute e il loro finanziamento è diventato di tipo regionale.

Attive da oltre 50 anni, in Lombardia le Comunità montane sono così diventate una tra le forme di governance sovralocale più tradizionali ed erogano servizi ai cittadini attraverso l'esercizio di tre tipologie di funzioni: proprie, conferite da Regione e comunali in gestione associata. Proprio le funzioni amministrative delle Comunità montane lombarde sono al centro dell'analisi, con l'obiettivo di mettere a fuoco la modalità di azione delle Comunità stesse e la rilevanza del loro ruolo nei confronti del territorio. Il panorama è molto variegato in termini di numeri e tipologie, pertanto si deduce che vi sia un forte elemento di discrezionalità nell'esercizio delle funzioni da parte delle singole Comunità montane. Si nota poi una prevalenza degli ambiti peculiari dei territori di montagna, come ambiente, tutela del paesaggio e gestione del territorio, ma emerge anche forte la programmazione e l'erogazione dei servizi sociali.

Per meglio comprendere la capacità di azione sono state inoltre prese in esame tipologie e quantità dei finanziamenti per ciascun ente, in un'analisi che ha mostrato l'esistenza di profondi squilibri di risorse.

Utile a valutare la strutturazione delle Comunità è stato poi indagare la presenza e il ruolo di società partecipate ed enti controllati, mentre, da ultimo, per approcciarsi all'esame delle capacità amministrative e delle competenze di programmazione strategica è stato prezioso considerare i progetti realizzati attraverso il PNRR.

## LE FUNZIONI AMMINISTRATIVE

Le funzioni amministrative sono attribuite dalla Costituzione alle Regioni e ai Comuni e tra esse il legislatore nazionale ha individuato quelle che vengono considerate come funzioni fondamentali. Tra queste ultime figurano, a titolo di esempio, i servizi pubblici comunali, l'urbanistica, la polizia municipale, la protezione civile, l'edilizia scolastica e lo stato civile.

Le funzioni che possono essere svolte dalle Comunità montane sono suddivise in tre tipologie:

- funzioni proprie, attribuite dai legislatori nazionale e regionale;
- funzioni conferite da Regione Lombardia attraverso leggi regionali;
- funzioni conferite dai Comuni così che siano esercitate in forma associata.

L'indagine ha permesso di evidenziare la distribuzione delle diverse tipologie di funzioni tra le Comunità montane lombarde, a partire dalle funzioni che le Comunità affermano di avere svolto all'interno delle Relazioni annuali 2023.

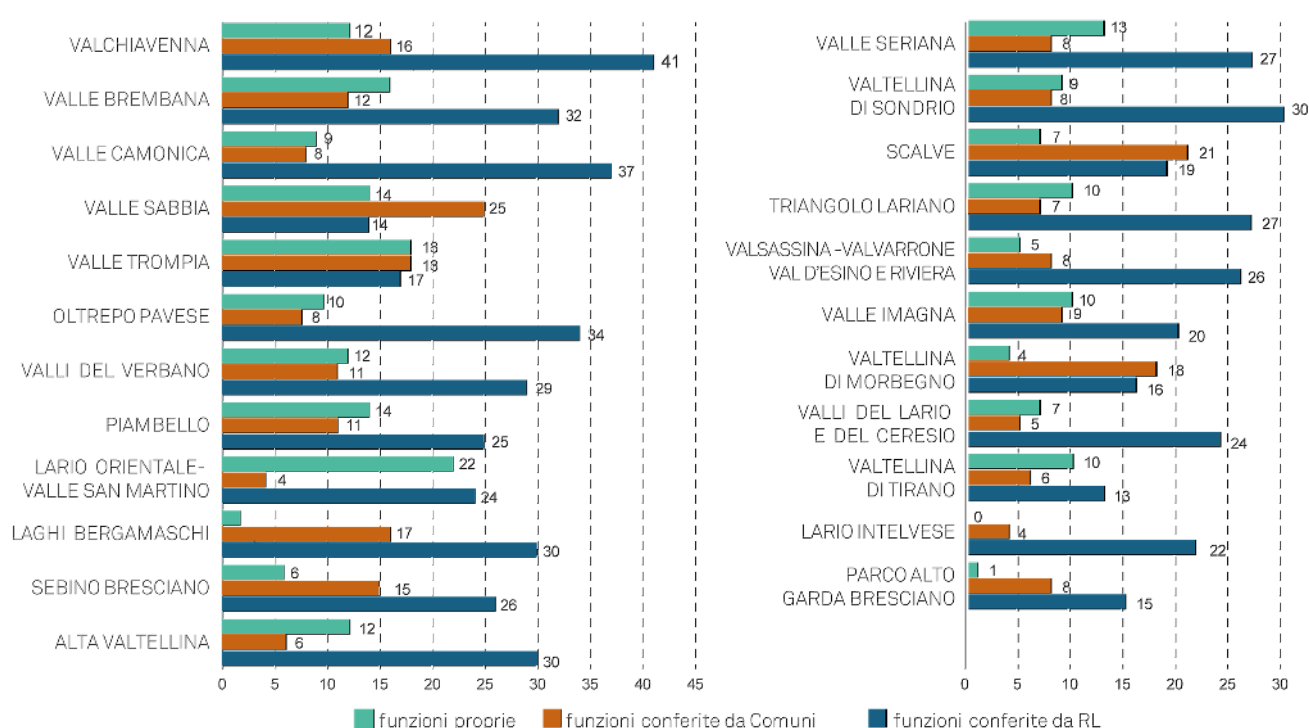
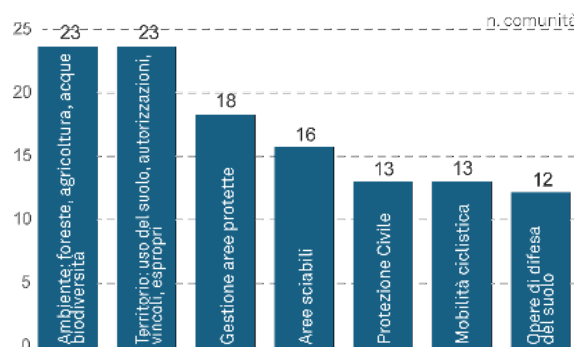


Grafico 1. Distribuzione delle funzioni amministrative nelle diverse Comunità montane.

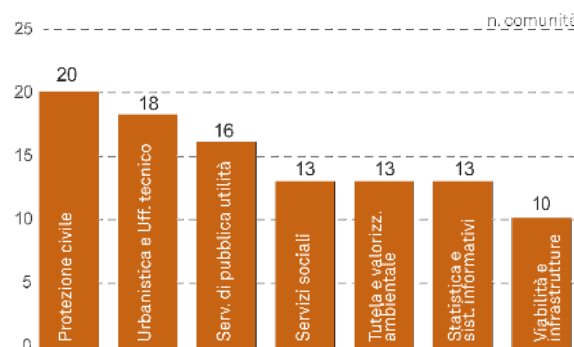
L'analisi mostra una forte differenza nei numeri complessivi di funzioni esercitate dalle singole Comunità, come si evince chiaramente dal grafico. La ragione sembra non essere legata alle caratteristiche geografiche e demografiche degli enti: una Comunità più popolosa non sempre esercita più funzioni di una con meno residenti, e lo stesso vale per il numero di Comuni aderenti o l'altitudine media.

Tra le funzioni svolte dalle Comunità montane, quelle conferite da Regione Lombardia sono le più numerose. In questo modo, Regione sostanzia la scelta di mantenere le Comunità montane contrariamente alla legge nazionale. Le funzioni conferite dai Comuni in gestione associata sono la seconda tipologia più diffusa e rivestono particolare importanza poiché permettono di sostenere i Comuni, attraverso personale, strumenti e tecnologia che può garantire l'attuazione a livello sovralocale. Da ultimo incontriamo le funzioni cosiddette "proprie". Queste non trovano una chiara definizione legislativa e il loro esercizio varia in modo sensibile tra le diverse Comunità montane.

## Le funzioni conferite da Regione Lombardia



## Le funzioni in gestione associata dai Comuni



## Le funzioni proprie



Grafici 2, 3, 4. Funzioni amministrative esercitate distinte per tipologia e n. Comunità che le esercitano.

## LE FUNZIONI CHIAVE NELLE COMUNITÀ MONTANE

- Ambiente** interventi forestali, silvicoltura e arboricoltura, agricoltura, bonifiche, acque, biodiversità, incendi
- Gestione del territorio** trasformazione uso del suolo, autorizzazioni, VIA, rispetto vincoli, espropri, lavori pubblici
- Tutela del paesaggio** e del patrimonio storico, artistico e culturale
- Servizi sociali** programmazione e governo dei servizi sociali
- Protezione civile** gestione emergenze, piani di protezione civile
- settore turistico** sviluppo e ammodernamento
- infrastrutture** potenziamento viabilità e altro
- servizi di pubblica utilità** SUAP, farmacie, affissioni, pubblicità

## UNO SGUARDO D'INSIEME

I numeri e le tipologie di funzioni esercitate dalle Comunità montane lombarde appaiono molto diversi tra loro: esistono Comunità che svolgono quasi 70 funzioni differenti, ed altre che ne esercitano meno di 20. La presenza di numeri così diversi fa supporre un ampio margine di discrezionalità da parte delle Comunità montane, che possono quindi scegliere quante e quali funzioni esercitare, nel rispetto delle normative vigenti. Tra le funzioni svolte dalle Comunità montane, lo spazio principale è rivestito da quelle conferite da Regione Lombardia, mentre trovano applicazione minore le funzioni gestite in forma associata su impulso dei Comuni e le funzioni cosiddette proprie. Nelle relazioni annuali di ciascuna Comunità, svolgere servizi in forma associata risulta generalmente apprezzato dagli amministratori di questi enti, che dichiarano tra i vantaggi delle gestioni associate i minori costi a carico dei Comuni, la possibilità di ampliare i servizi per i cittadini e la maggiore efficienza nell'utilizzo del personale delle Comunità. Per quanto riguarda invece gli ambiti in cui le Comunità montane esercitano le rispettive funzioni, si delinea una preponderanza delle tematiche ambientali, di gestione del territorio e di programmazione e governo dei servizi sociali.

## I FINANZIAMENTI

Le Comunità Montane sono state finanziate dallo Stato solo fino al 2008. Oggi in Lombardia sussistono le seguenti fonti di finanziamento:

- contributo economico annuale per il funzionamento da Regione Lombardia
- C.O.STA.R.G.A. da Regione Lombardia;
- altri fondi regionali (Fondi per funzioni conferite; Bandi regionali tra cui Fondo Valli Prealpine;
- fondi da Consorzi BIM (v. par. Consorzi di Bacini Imbriferi Montani);
- progetti finanziati da soggetti terzi.

## UNO SGUARDO D'INSIEME

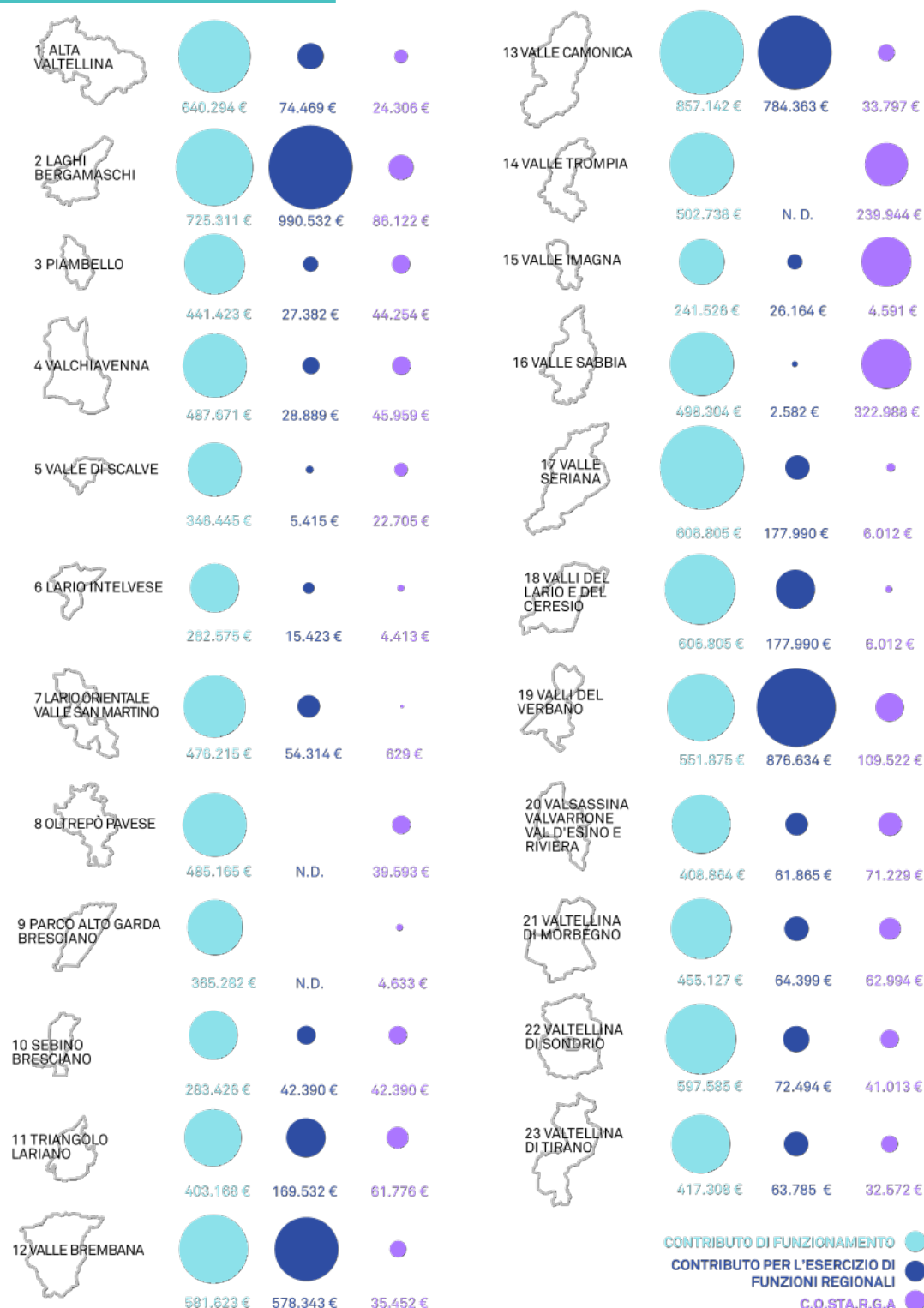


Grafico 5. Finanziamenti alle Comunità montane, i cerchi più grandi corrispondono alle cifre maggiori.

**CONTRIBUTI REGIONALI**

Regione Lombardia dal 2011 attribuisce alle Comunità montane un contributo economico annuale per

- **Funzionamento** delle Comunità

il calcolo della quota per il funzionamento considera:

**30%** variabili di contesto  
**70%** variabili di fabbisogno/  
 performance

euro max **857.142**  
 euro min **241.526**

- **Esercizio di funzioni** conferite da Regione

le quote risultano piuttosto proporzionali al numero di funzioni attribuite ma emerge un grande divario tra i totali

euro max **990.532**  
 per 30 funzioni  
 euro min **2.588**  
 per 14 funzioni

**C.O.STA.R.G.A.**

Dal 2017 Regione Lombardia eroga il Contributo Ordinario Statale Regionalizzato alle **Gestioni Associate** (C.O.STA.R.G.A.). Il contributo è rivolto a Comunità Montane e Unioni di Comuni

4 parametri per il calcolo:

- spese impegnate e rendicontate per singolo servizio/programma
- n. di funzioni in gestione associata
- n. di Comuni aderenti
- popolazione complessiva

euro max **322.998**  
 euro min **629**

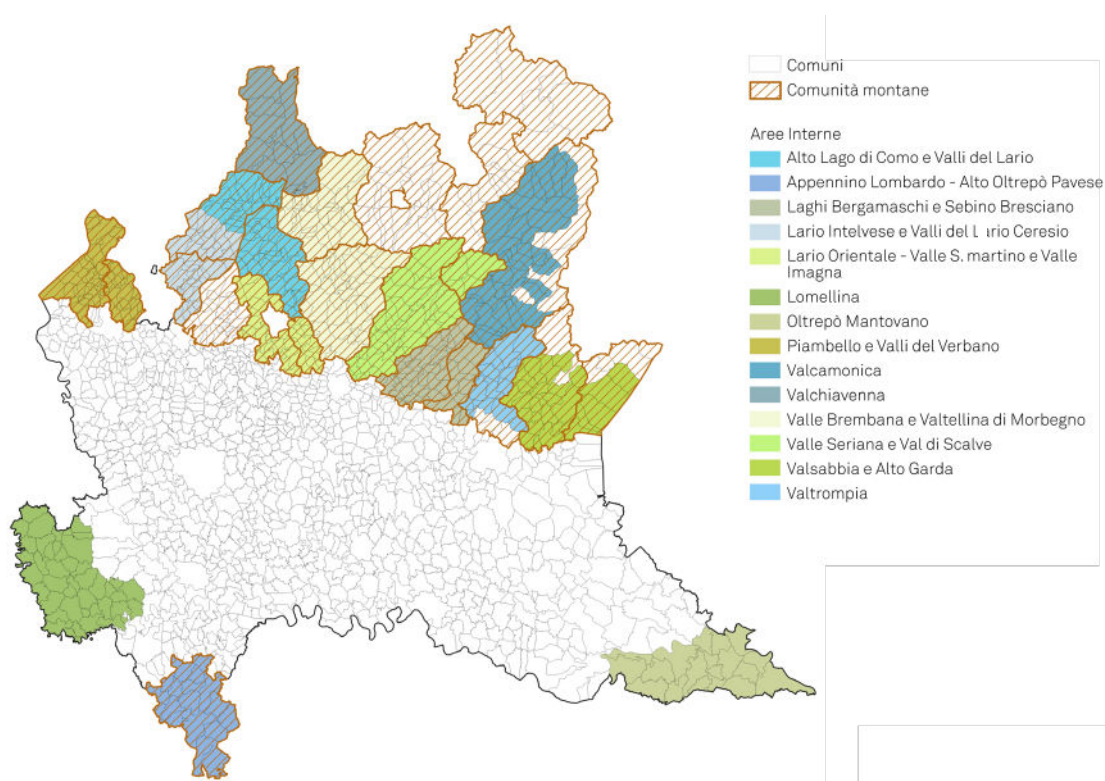
Le motivazioni della disparità non sono chiare: l'algoritmo di calcolo utilizza variabili non facilmente ricostruibili (voci di bilancio delle Comunità montane)

Se si confronta lo stanziamento di risorse economiche per il funzionamento delle Comunità montane con i numeri di funzioni esercitate non sembra esserci correlazione tra i due dati. Se ne trae quindi la conclusione che l'esercizio di un numero maggiore di funzioni non sia strettamente consequenziale ad un'ampia disponibilità di finanziamenti, e viceversa. Per quanto riguarda invece i fondi C.O.STA.R.G.A., non si evidenzia una diretta correlazione tra popolazione, numero dei Comuni facenti parte delle singole Comunità e quota ricevuta. In questa sede si ipotizza che le disparità evidenziate possano dipendere anche dalla discrezionalità delle Comunità montane nel comunicare a Regione Lombardia, nelle Relazioni annuali, le rispettive risorse impegnate e rendicontate per ogni servizio svolto.

*le tabelle coi dati di dettaglio sono consultabili sul sito  
 del Centro di Competenza di ANCI Lombardia*

## AREE INTERNE

L'esperienza delle 14 aree interne lombarde rappresenta un campo di studio per la governance territoriale: si tratta infatti di nuove geografie di intervento, in territori caratterizzati da dinamiche socio-economiche sfavorevoli e da una scarsa accessibilità ai servizi essenziali, individuate nel contesto della strategia regionale "Agenda del Controesodo", una politica che destina loro circa 196 milioni di euro tra il 2021 e il 2027 al fine di ridurre le disuguaglianze territoriali e promuovere uno sviluppo sostenibile. In particolare, le aree interne ricadono nella maggior parte dei casi nei territori delle Comunità montane ma non coincidono con esse, poichè sono state individuate sulla base di un indice di "fragilità territoriale" sviluppato da PoliS Lombardia, che tiene conto di indicatori demografici, economici, sociali e ambientali.

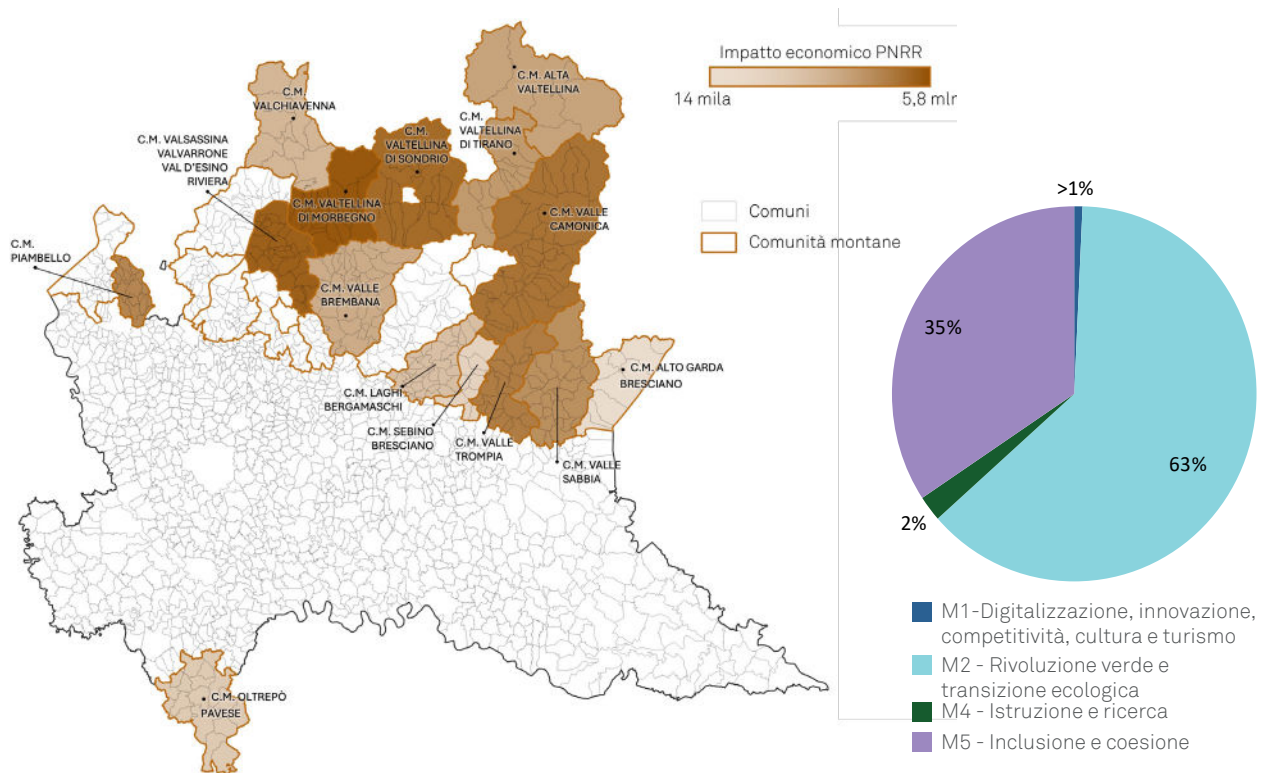


Mapa 2. Le Aree Interne in Lombardia, con indicazione dei perimetri delle Comunità montane.

La Strategia Aree interne mira a stimolare la sperimentazione di nuove forme di governance territoriale e un rafforzamento della capacità amministrativa, richiedendo ai territori una gestione integrata e partecipativa dei processi decisionali. In questo scenario, le Comunità montane sono spesso fortemente coinvolte nelle fasi di progettazione, e in diversi casi sono anche capofila delle Strategie territoriali. Tuttavia, alcuni territori hanno impostato forme nuove di collaborazione sovralocale come ad esempio l'area interna Lario Intelvese e Valli del Lario e Ceresio, in cui sono presenti 34 Comuni e 2 Comunità montane che ha scelto come capofila il Comune di Cernobbio, il più popoloso e con la struttura amministrativa più articolata, e immaginato due strumenti di governance innovativi: una "Giunta esecutiva" per il coordinamento dell'intera strategia; la costituzione di una Agenzia di sviluppo locale per il supporto ai Comuni nella realizzazione della strategia di sviluppo locale dell'area interna, nonché per lo sviluppo del territorio.

## PNRR

Il PNRR costituisce un campo privilegiato di analisi per fattori molteplici e tra loro complementari. Da un lato l'ampia disponibilità di dati in merito agli interventi finanziati garantisce la possibilità di una ricerca approfondita: si evidenzia infatti sia la presenza di dataset pubblici, sia il monitoraggio costante che compie attualmente il Centro di Competenza di ANCI Lombardia. Dall'altro lato, invece, a rendere cruciale il PNRR è la rilevanza dei dati relativi ai progetti presentati dagli enti pubblici che mette in luce le capacità amministrative e di progettualità complessa. Grazie ai dati disponibili emerge quindi che sono 15 su 23 le Comunità montane che risultano soggetti attuatori di interventi PNRR, con una grande varietà sia nel numero che nell'ammontare economico.



Mappa 3. Totale dei fondi PNRR nelle Comunità Montane. La maggiore intensità del colore corrisponde a una quota più alta di fondi.

Grafico 3. Composizione del totale dei fondi PNRR alle Comunità montane per Missioni.

Se guardiamo alla distribuzione dei progetti per Missioni notiamo una netta prevalenza delle Missioni 2 e 5, rispettivamente “Rivoluzione verde e transizione ecologica” e “Inclusione e coesione”, nel primo caso equamente distribuiti tra “Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico” e “Green communities”, nel secondo con una prevalenza di progetti negli ambiti “Percorsi di autonomia per persone con disabilità” e “Housing First e Stazioni di posta”. La Missione 1 ha una distribuzione uniforme di risorse sull'intervento “Rafforzamento dell'adozione delle piattaforme nazionali di identità digitale (SPID, CIE) e dell'Anagrafe nazionale (ANPR)”, mentre la 4 ha un solo intervento, ricadente nell'ambito “Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica”. La concentrazione delle risorse nelle Missioni 2 e 5 conferma i principali campi di azione delle Comunità: dai dati emerge infatti una tendenza a presentare progetti nelle aree in cui le Comunità esercitano maggiori funzioni.

# I Consorzi dei Bacini Imbriferi Montani

I Bacini Imbriferi Montani (BIM) sono perimetri geografici legati alla gestione delle acque derivanti dalle aste fluviali. I Consorzi BIM sono invece una forma organizzativa orientata alla gestione dei fondi provenienti dal pagamento dei sovracanon delle concessioni per la produzione di energia idroelettrica, e sono costituiti da Comuni della stessa provincia il cui territorio è ricompreso nell'ambito geografico di un Bacino Imbrifero Montano. Alcuni BIM investono due o tre province differenti e non tutti sono costituiti in Consorzi provinciali, per cui in Lombardia esistono 10 BIM distribuiti complessivamente su 7 province e 11 Consorzi BIM.

I Consorzi rivestono una particolare rilevanza territoriale perché i fondi raccolti dai sovracanon devono essere destinati per legge agli enti locali, e quindi nei casi in cui essi coesistono con le Comunità Montane rappresentano una importante fonte di finanziamento.

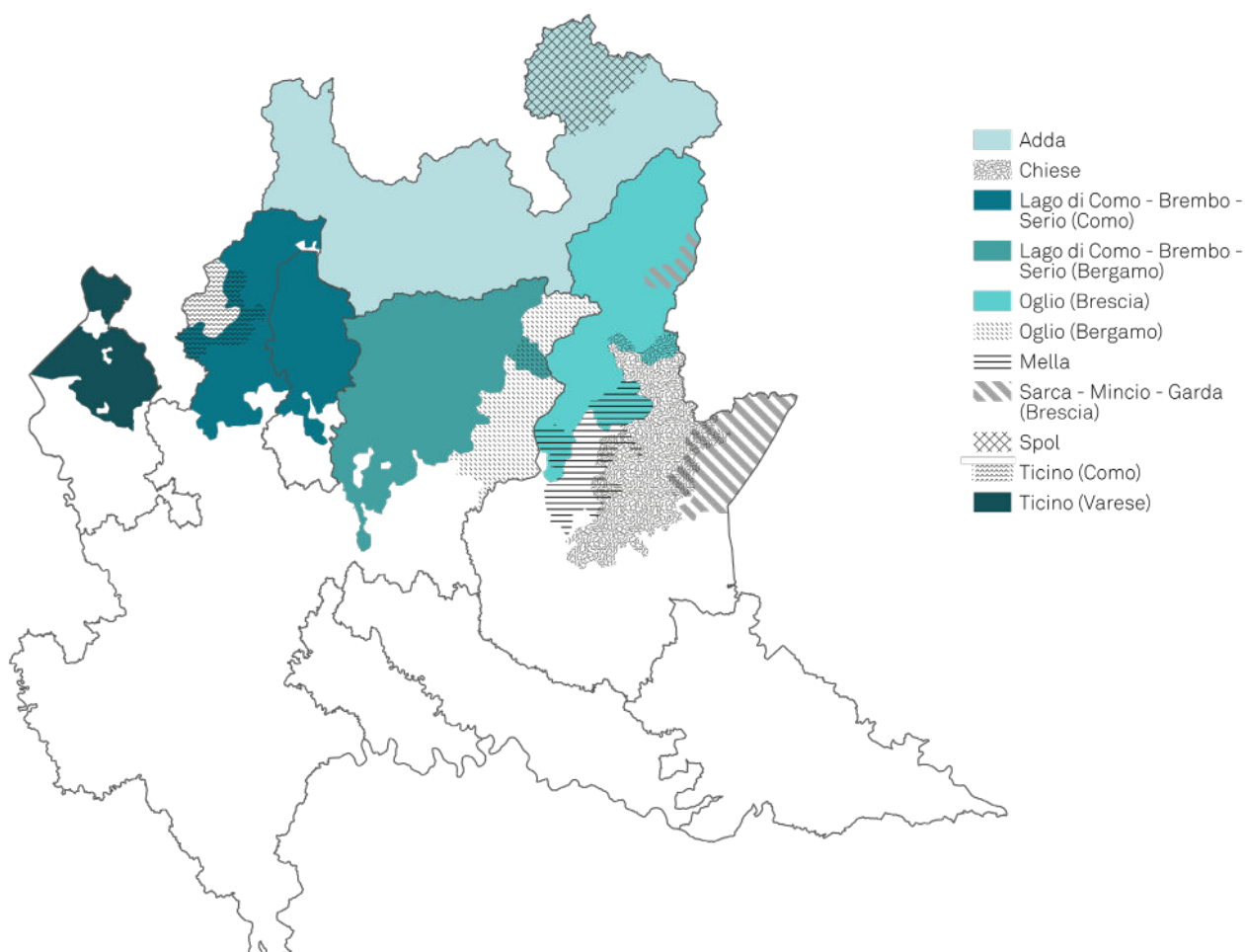
## Fonti normative

- legge n. 959 del 28 dicembre 1953

**10** BIM in Lombardia  
**11** Consorzi BIM

**495**  
Comuni ricompresi  
in Consorzi BIM

**11.310**  
kmq del territorio  
regionale



Mapa 4. I Consorzi BIM in Lombardia.

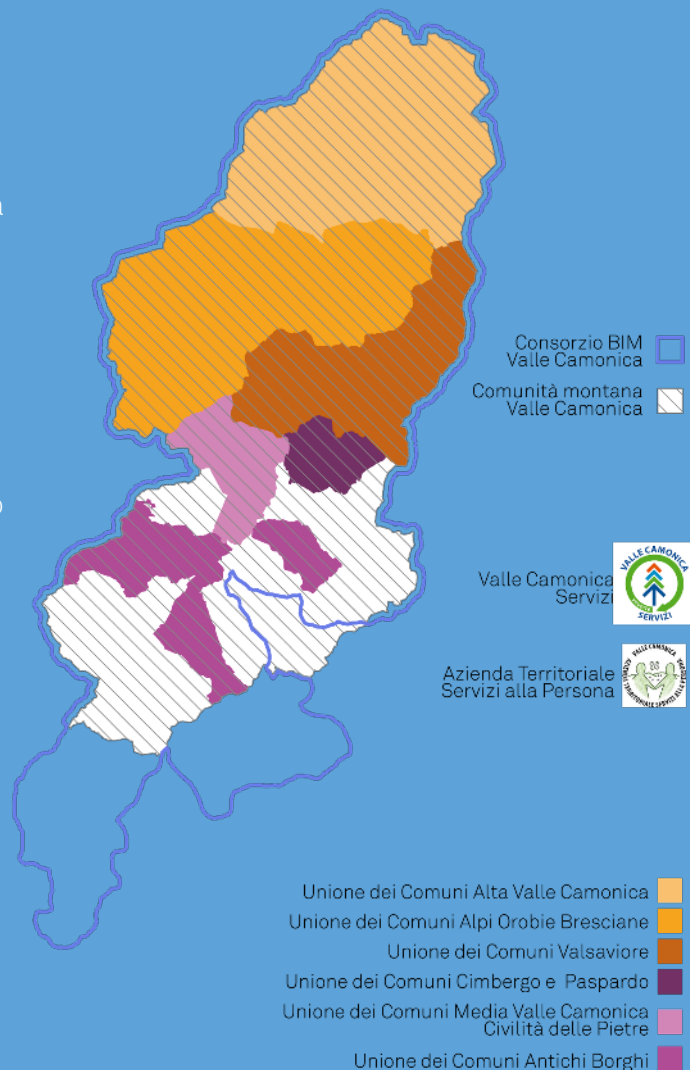
## IL CASO DELLA VALLE CAMONICA

Un caso peculiare di rapporti tra Comunità montana e Consorzio BIM di riferimento è quello che si riscontra in Valle Camonica, che, per la stretta relazione tra i due enti, merita un approfondimento a sé stante. La Comunità montana Valle Camonica e il Consorzio BIM omonimo sorgono sul medesimo territorio, ad eccezione di alcune località. Per superare conflittualità e problemi di sovrapposizione di ruolo tra i due soggetti, su spinta dei rappresentanti del territorio è stato stabilito che **Consorzio e Comunità condividano lo stesso Presidente e che anche il Consiglio di Amministrazione del Consorzio BIM rispecchi la composizione della Comunità**. In questo modo, i due soggetti instaurano una forma di collaborazione stabile, dove la Comunità ricopre il ruolo politico e decisionale, e il Consorzio mette a disposizione le risorse economiche per il territorio, grazie ai sovracanon delle concessioni per lo sfruttamento idroelettrico.

Se la cooperazione tra Comunità

montana e Consorzio ha portato a importanti risultati dal punto di vista della infrastrutturazione territoriale (fibra ottica per la PA dal 2002, digitalizzazione del catasto), i due enti collaborano anche nella partecipazione a **società per la gestione di servizi locali**, rendendosi quindi parte di un **vero e proprio sistema di governance multi-livello**: si citano qui le principali partecipate Valle Camonica Servizi (Idroelettrico, Ambiente, Illuminazione pubblica) e Azienda Territoriale Servizi alla Persona (servizi socio-assistenziali). La ragione di un approccio così collaborativo, e così poco usuale, può essere rintracciata in prima istanza nei **caratteri socioculturali e geo-morfologici della Valle Camonica**: la tendenza storica a sentirsi parte di una comunità diversa dalle altre valli è un fattore che predispone alla collaborazione e allo sviluppo di reti territoriali autonome; inoltre le lunghe distanze, sia dai centri amministrativi principali (es. Brescia), sia tra i nuclei abitati della Valle stessa, contribuiscono a radicare i servizi nella dimensione locale.

Ultimo tassello che completa il quadro degli enti locali della Valle Camonica è rappresentato dalle **Unioni di Comuni**: gran parte del territorio ricadente nella Comunità montana è ulteriormente suddiviso in 5 Unioni, anch'esse con storie e caratteristiche differenti. Se la piccola Unione Cimbergo Paspardo Ceto è nata addirittura prima della legge nazionale sulle Unioni (1998), le altre sono sorte dopo il 2008 con **ruolo prevalentemente legato alla gestione associata delle funzioni amministrative**.



Mappa 5. Geografie amministrative in Valle Camonica.

# I Gruppi di Azione Locale (GAL)

I Gruppi di Azione Locale (GAL) sono partenariati locali di carattere volontario promossi dal programma europeo LEADER, cui aderiscono organizzazioni del settore pubblico, privato e della società civile nelle aree rurali, costituiti in società (in particolare S.C.A.R.L Società consortili a responsabilità limitata).

Funzioni primarie dei GAL sono l'elaborazione e l'attuazione delle Strategie di Sviluppo Locale partecipative (SSL). In Lombardia nel 2024 sono attivi 15 GAL in territori con popolazione compresa tra i 40.000 e i 150.000 abitanti. Le attività dei GAL sono sostenute da Regione Lombardia grazie al Programma di Sviluppo Rurale (PSR-PSP) dell'Unione Europea, che per il periodo 2023-2027 ha finanziato tutte le Strategie di Sviluppo Locale Partecipativo.

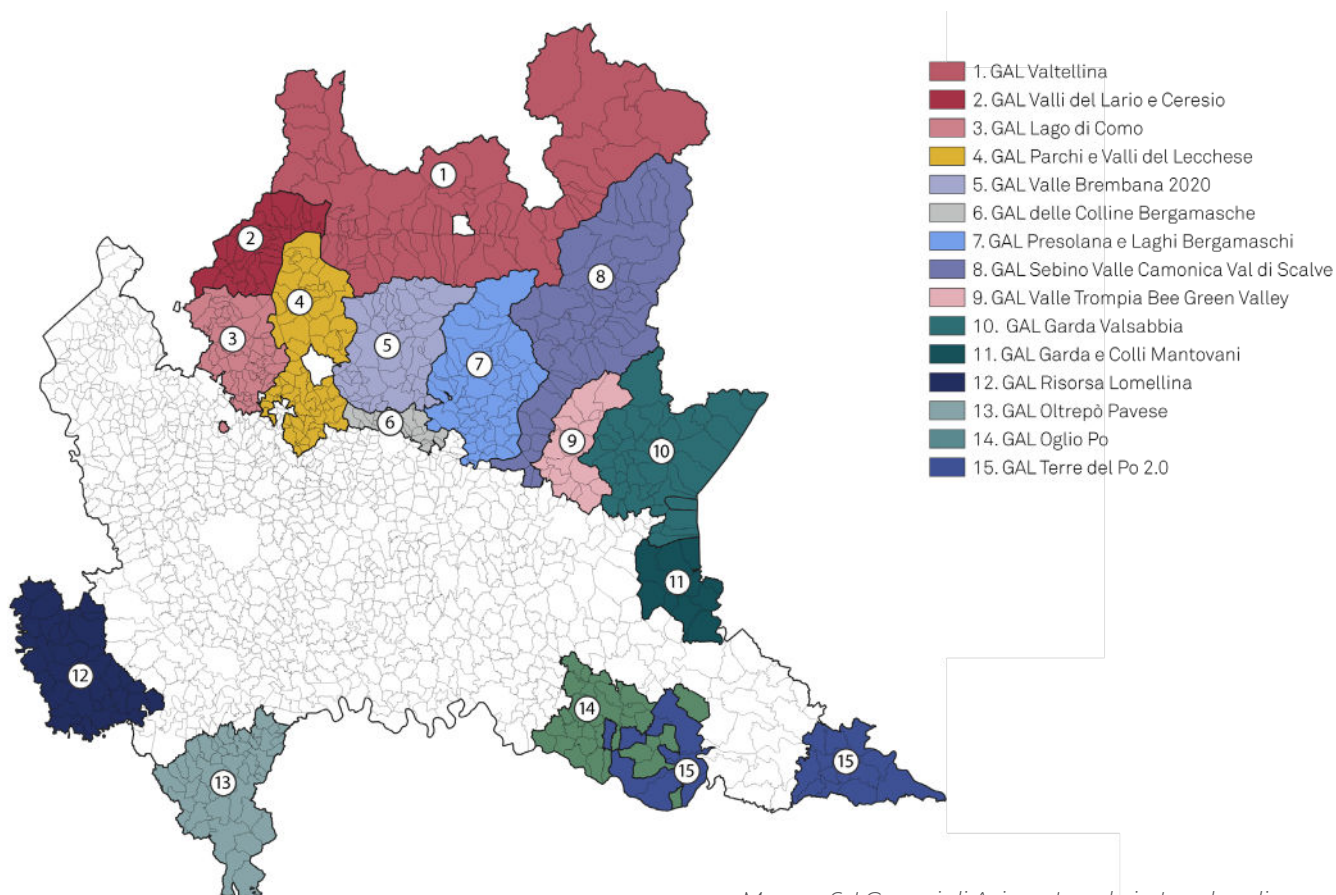
## Fonti normative

- Regolamento (UE) N. 1303/2013, artt. 32-34.

**15** GAL in Lombardia

di cui:

**9** ricadenti o includenti  
Comunità montane



Mapa 6. I Gruppi di Azione Locale in Lombardia.

## LE STRATEGIE DI SVILUPPO LOCALE 2023-2027

Ambiti tematici prioritari:

1. **Servizi ecosistemici**, biodiversità, risorse naturali e paesaggio;
2. **Sistemi locali del cibo**, distretti, filiere agricole e agroalimentari;
3. **Servizi, beni, spazi collettivi e inclusivi**;
4. **Comunità energetiche, bioeconomiche** e ad economia circolare;
5. **Sistemi di offerta socioculturali** e turistico-ricreativi locali;
6. **Sistemi produttivi locali artigianali** e manifatturieri.

Al programma LEADER spetta una percentuale minima del 5% del totale delle risorse PSR per la realizzazione delle SSL. Regione Lombardia ha scelto di destinare per il periodo 2023-2027 il 6,7% delle risorse, per un ammontare di 56 mln di euro, cui si aggiungono poi altre risorse collaterali che concorrono al totale di più di 60 mln. Il fondo è poi distribuito tra i diversi GAL come si vede dal grafico seguente.

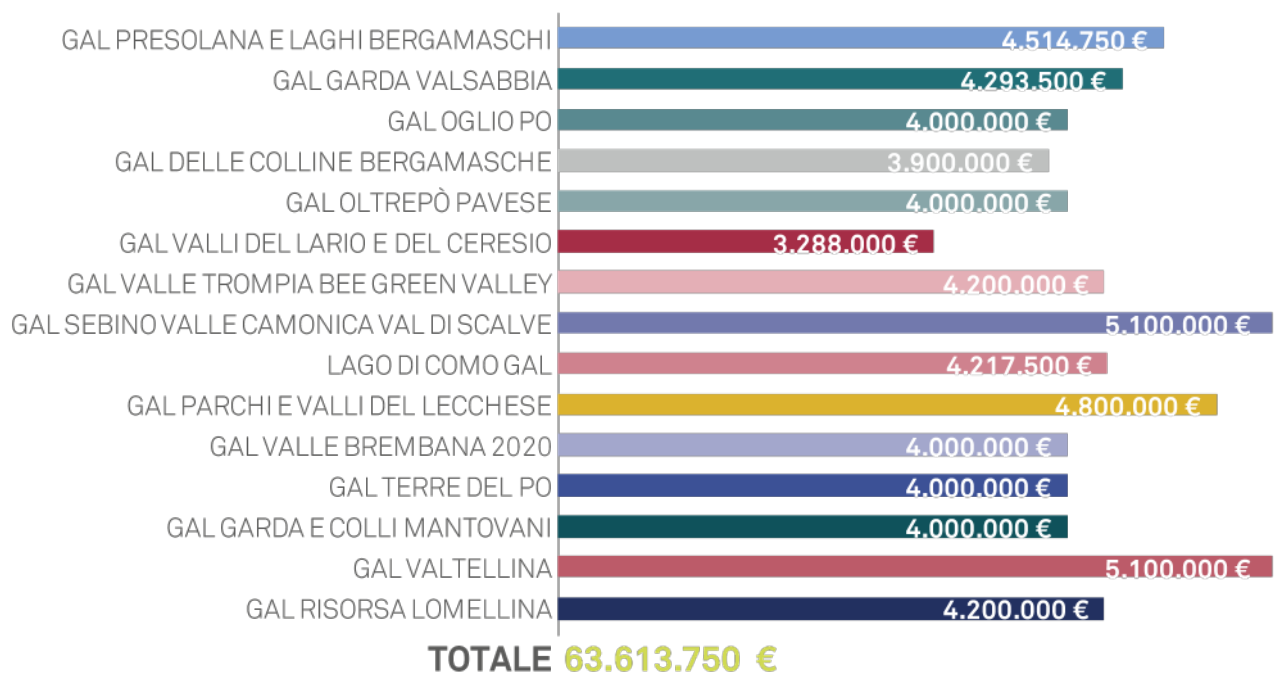


Grafico 6. Finanziamenti ai GAL per le SSL 2023-2027.

## SINTESI ANALISI

La presenza dei GAL sul territorio delinea geografie che si intrecciano con quelle delle Comunità Montane: la quasi totalità della Comunità vede la presenza di un GAL, ad eccezione delle Comunità Valli del Verbano e del Piambello. In alcuni casi i due perimetri corrispondono, ma può avvenire anche che un GAL copra più Comunità (come nel caso della Valtellina).

Seppure i GAL siano soggetti nati specificamente per l'attuazione del Programma di Sviluppo Rurale, il loro ruolo appare in realtà molteplice e diversificato. Gli statuti riportano infatti molte attività possibili tra cui organizzazione di attività formative, gestione di iniziative nel campo del turismo, delle attività produttive e dei servizi sociali e culturali, fornitura di assistenza tecnica e consulenza per enti pubblici e imprese, che li qualificano come soggetti potenzialmente chiave nella progettazione per lo sviluppo a livello sovralocale. Per queste ragioni, la compresenza di GAL e Comunità montane sulla medesima area può avere conseguenze ambivalenti: può costituire una risorsa nei casi in cui entrambi cooperano in modo complementare, e, al contrario, rivelarsi una stratificazione qualora non si riesca ad instaurare un coordinamento tra i due soggetti.

# Le Unioni di Comuni

Un'Unione di Comuni è, secondo il TUEL, un “[...] ente locale costituito da due o più comuni [...] finalizzato all’esercizio associato di funzioni e servizi”, concepito nell’ottica di una maggiore efficienza dei servizi e di una razionalizzazione delle risorse, dal momento che la sua struttura non può comportare nuove spese per la finanza pubblica. In Lombardia questa forma di cooperazione ha una declinazione specifica: le Unioni di Comuni Lombarde. Esse non sostituiscono le Unioni di Comuni stabilite dal TUEL, ma ne rappresentano una tipologia specifica. Il totale delle Unioni di Comuni in Lombardia al 2023 è 52. Di esse, la maggior parte (48) sono Unioni di Comuni Lombarde, mentre solo 4 sono Unioni costituite sulla base della normativa nazionale. La differenza principale tra le due tipologie di Unioni è nella modalità delle funzioni esercitate congiuntamente: le Unioni di Comuni Lombarde, per essere definite tali devono svolgere in forma associata almeno 5 tra le funzioni amministrative fondamentali.

## Fonti normative

- Art. 32, comma 1, del D.Lgs. 267 del 18 agosto 2000 (TUEL).
- l.r. 27 giugno 2008, n. 19 “Riordino delle Comunità montane della Lombardia, disciplina delle unioni di comuni lombarde e sostegno all’esercizio associato di funzioni e servizi comunali”

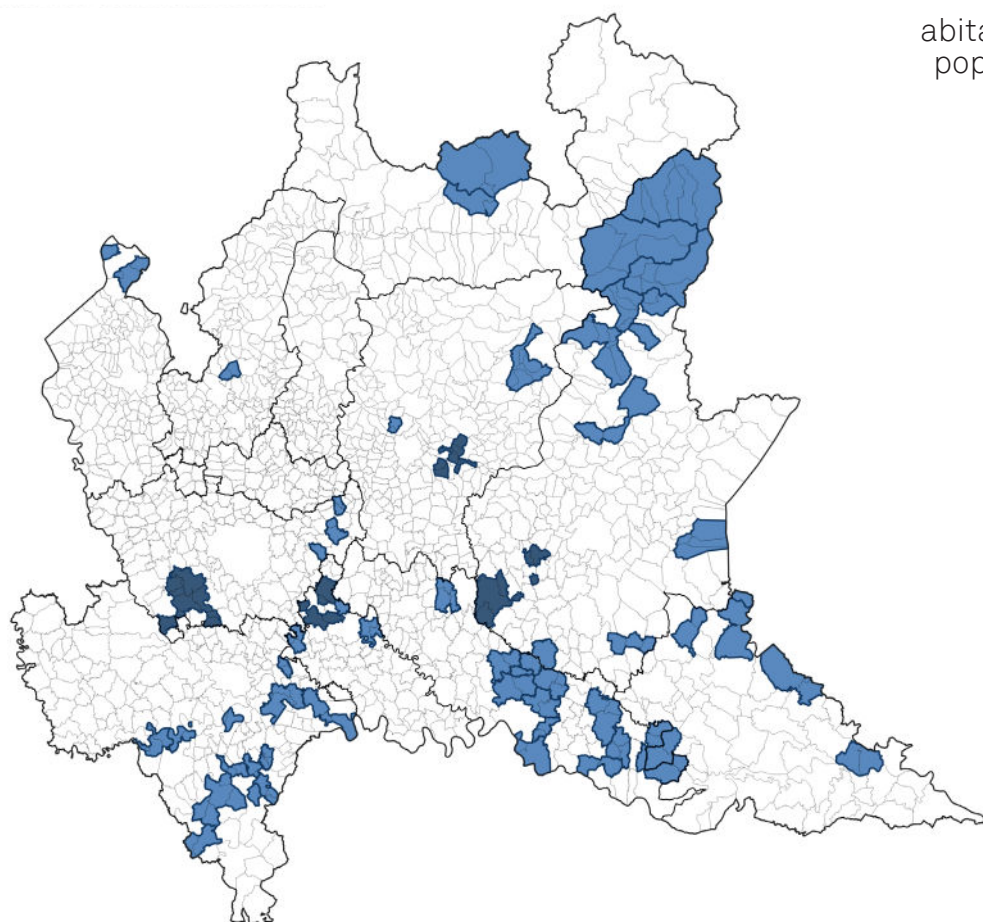
**52** Unioni di Comuni in Lombardia  
di cui:

**48** Unioni di Comuni Lombarde

**169** Comuni formano Unioni

**13%** del territorio regionale

**376.147** abitanti, circa 4% della popolazione regionale

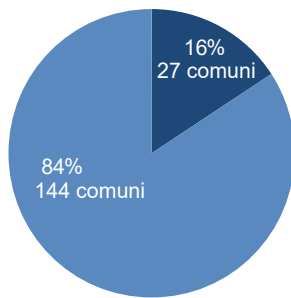


■ Unioni di Comuni secondo la normativa nazionale  
■ Unioni di Comuni Lombarde

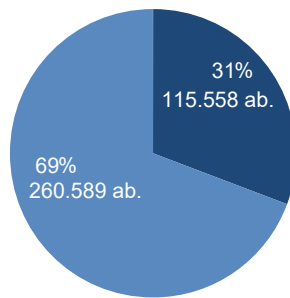
Mappa 7. Le Unioni di Comuni in Lombardia.

## QUADRO DEMOGRAFICO

Comuni aderenti a Unioni

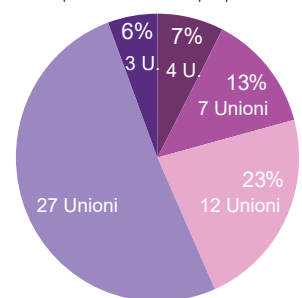


Popolazione nelle Unioni



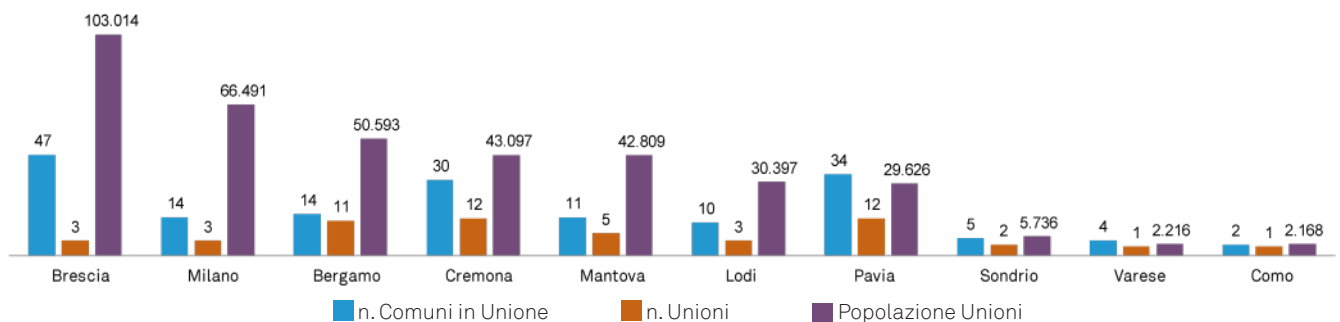
■ Unioni di Comuni secondo la normativa nazionale  
 ■ Unioni di Comuni Lombarde

Unioni per classi di popolazione



■ più di 20.001 ab.  
 ■ tra 10.001 e 20.000 ab.  
 ■ tra 5001 e 10.000 ab.  
 ■ tra 1001 e 5000 ab.  
 ■ meno di 1000 ab.

## DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA



Grafici 7, 8, 9. Quadro demografico e distribuzione geografica per province delle Unioni di Comuni in Lombardia.

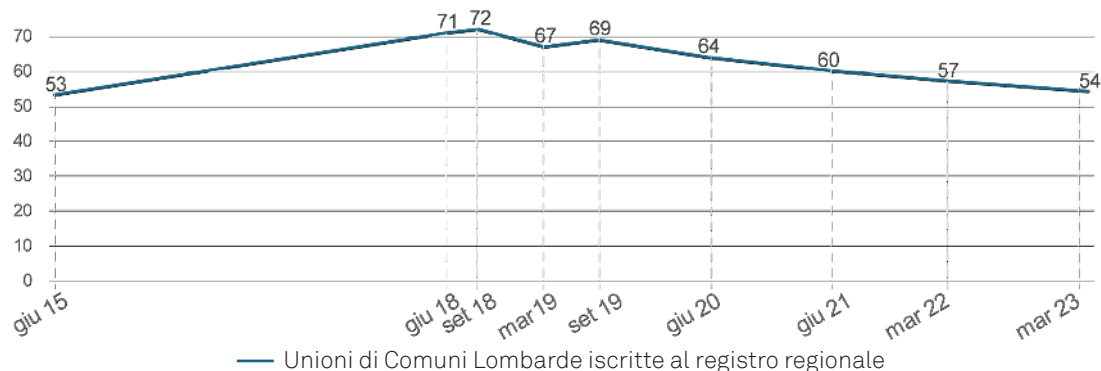
## SINTESI ANALISI

Nell'esperienza lombarda, le Unioni di Comuni si confermano una forma di collaborazione messa in atto principalmente da Comuni di piccole dimensioni, che possono così offrire servizi in forma congiunta, razionalizzando le risorse umane ed economiche a disposizione. La tipologia di Unione più diffusa è l'Unione di Comuni Lombarda, che accede ad un più ampio ventaglio di contributi regionali rispetto alle Unioni generiche.

In termini di numeri complessivi, le Unioni di Comuni di entrambe le tipologie appaiono però in calo nel corso degli anni: dopo aver raggiunto il picco quando si contavano 72 Unioni Lombarde, ora le Unioni complessive in Lombardia sono meno di 60. Va sottolineato, a questo proposito, come le Unioni siano una forma sovracomunale più volatile rispetto alle Comunità montane, perché più esposte alle variazioni politiche nei Comuni che le compongono. Il calo delle Unioni in Lombardia è sintomo di una difficoltà la cui fonte deve essere ricercata nel modello stesso delle Unioni, peraltro scarsamente incentivato a livello nazionale. Dall'analisi traspare anche come, generalmente, le Unioni di Comuni siano considerate una forma di collaborazione secondaria rispetto alle Comunità montane: dove presente una Comunità montana, raramente si registra la compresenza di un'Unione di Comuni, ad eccezione del caso *sui generis* della Valle Camonica.

### ISCRIZIONE AL REGISTRO DELLE UNIONI LOMBARDE

I numeri delle Unioni di Comuni Lombarde iscritte al Registro regionale mostrano una crescita dal 2015 al 2018. Dopo un iniziale calo nel 2019, subito recuperato, la diminuzione si attesta come una tendenza, rafforzata negli anni post-pandemia. Il modello sembra attraversare un periodo di difficoltà nella sua diffusione, dal momento che allo scioglimento di Unioni già attive si somma la mancanza di nuove Unioni.



### LE FUNZIONI AMMINISTRATIVE

Uno dei ruoli fondamentali delle Unioni di Comuni è lo svolgimento di funzioni amministrative in forma associata per conto dei Comuni aderenti.

Le funzioni principali svolte da quasi tutte le Unioni (46 su 53) sono funzioni di polizia locale, protezione civile, statistica, urbanistica, servizi sociali e amministrazione generale. Seguono con una buona rappresentazione edilizia scolastica, rifiuti, anagrafe, gestione piano finanziario, catasto. Una serie di altre 12 funzioni varie sono esercitate da due o una Unione ciascuna. Non emergono funzioni specifiche legate allo sviluppo locale (se non l'Urbanistica, che però comprende molta parte di gestione ordinaria) o alla promozione territoriale. Come si evince chiaramente dal grafico a torta, la maggior parte delle Unioni (62%) svolge un numero di funzioni comprese tra 11 e 15.

Unioni per numero di funzioni esercitate

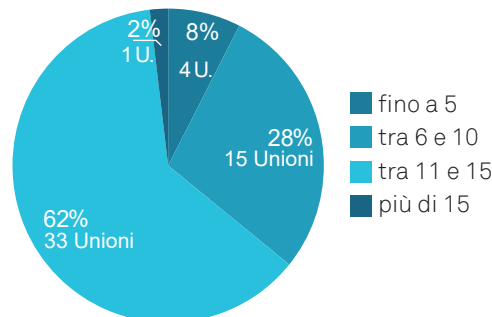


Grafico 11. Numero di funzioni amministrative svolte dalle Unioni di Comuni.

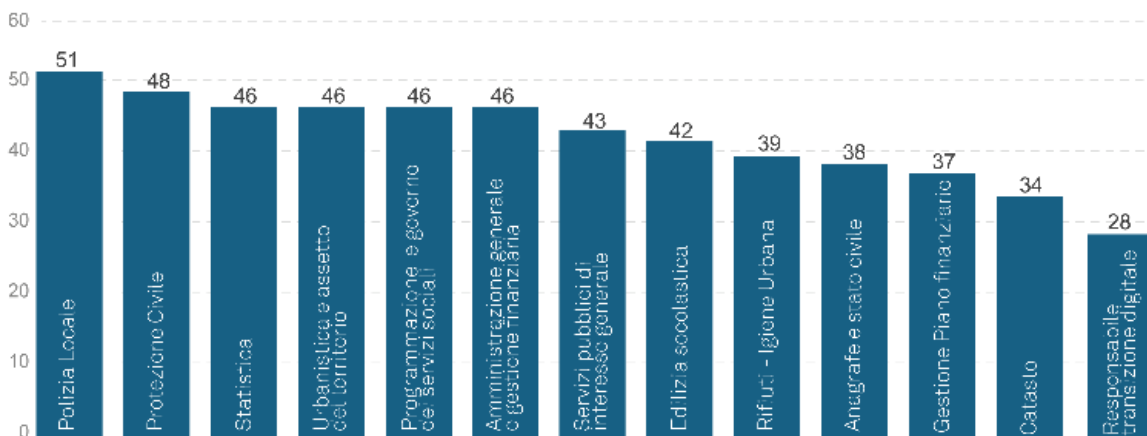


Grafico 10. Funzioni esercitate dalle Unioni, per n. di Unioni che le esercitano.

## I FINANZIAMENTI

Le Unioni di Comuni si sostengono anzitutto attraverso le risorse che derivano dai servizi in gestione associata, dunque gli introiti delle tasse relative e gli eventuali proventi derivanti da tariffe o contributi.

Con la partecipazione al riparto delle risorse statali a sostegno dell'associazionismo comunale, avvenuta a partire dal 2017, le Unioni di Comuni della Lombardia, sia quelle costituite secondo la normativa nazionale, sia quelle Lombarde, possono accedere al Contributo Statale Regionalizzato per le Gestioni Associate, ovvero il sopra citato C.O.STA.R.G.A.

Si segnala che Regione Lombardia abbia riservato la maggior parte dei fondi – oltre il 69% – alle Unioni di Comuni Lombarde, che sono in numero maggiore, mentre la quota rimanente sia stata assegnata alle altre Unioni e alle Comunità montane

Solo le Unioni di Comuni Lombarde hanno inoltre diritto da parte di Regione Lombardia ai fondi seguenti:

- contributo economico annuale ordinario, da richiedere ogni anno, a sostegno delle spese necessarie allo svolgimento della gestione associata di funzioni e servizi comunali;
- contributo economico annuale straordinario, per sostenere le spese di investimento necessarie per l'avvio e per la continuità della gestione associata di funzioni e servizi (massimo 20.000 euro annui).

Anche in un panorama di grandi differenze tra i contributi si rileva generalmente una certa linearità tra C.O.STA.R.G.A. e contributo ordinario.

### C.O.STA.R.G.A.

4 parametri per il calcolo:

- spese impegnate e rendicontate per singolo servizio/programma
- n. di funzioni in gestione associata
- n. di Comuni aderenti
- popolazione complessiva

euro max **380.517**  
euro min **3.603**

### CONTRIBUTO ORDINARIO - Solo Unioni di Comuni Lombarde

2 parametri per il calcolo:

- n. di servizi gestiti in forma associata
  - popolazione complessiva
- + maggiorazioni per chi svolge più funzioni

euro max **143.336**  
euro min **9.158**

# Il Consorzio Oltrepò Mantovano

Il Consorzio Oltrepò Mantovano è istituito ai sensi del TUEL, nasce sulla base della precedente esperienza del Consorzio di Sviluppo area Ostigliese – Oltrepò – Destra Secchia e a questo subentra.

Secondo il TUEL, la formazione di un consorzio e la partecipazione ad esso avvengono esclusivamente su base volontaria. I consorzi non sono dunque una forma generata con un approccio top-down, né fanno parte degli enti in cui può sostanzarsi l'obbligatorietà della gestione associata di funzioni (al contrario delle Unioni di Comuni e delle Comunità montane), ma riflettono direttamente la volontà degli enti del territorio.

## Fonti normative

- Art. 31 del D.Lgs. 267 del 18 agosto 2000 (TUEL).
- Statuto del Consorzio Oltrepò Mantovano.

**20** Comuni tra  
destra e sinistra  
del Secchia  
**1** Amministrazione  
provinciale di Mantova

**96.660**  
abitanti

**700** kmq di  
superficie  
**30%** del territorio  
provinciale



Mapa 8. Il Consorzio Oltrepò Mantovano e i suoi Comuni.

Il Consorzio Oltrepò Mantovano agisce come Agenzia di sviluppo locale, con l'obiettivo di “[...] **promuovere lo sviluppo ed il rinnovamento economico, sociale e culturale dell'area dell'Oltrepò Mantovano in ogni sua accezione**”.

## ORGANIZZAZIONE



L'Assemblea è composta dai rappresentanti degli Enti consorziati (Sindaco, Presidente, o loro delegato), ed elegge il Presidente.

Il Consiglio di amministrazione è composto dal Presidente e da 7 membri eletti dall'assemblea fra cittadini degli enti consorziati.

Il Direttore è nominato dal Consiglio d'amministrazione.

## LE FUNZIONI AMMINISTRATIVE

Il Consorzio assume le funzioni di:

- Centrale Unica di Committenza (**CUC**)
- Sportello Unico Attività Produttive – Ambiente – Edilizia (**SUAPE**)
- Gestore Sistema dei **Parchi dell'Oltrepò Mantovano**

Inoltre gestisce in forma associata:

- **Sismica** – 16 Comuni
- **Piano economico finanziario** – 34 Comuni
- **Paghe** – 34 Comuni
- **Transizione digitale** – 19 Comuni

## I FINANZIAMENTI

La principale fonte di finanziamento del Consorzio Oltrepò Mantovano è rappresentata dal contributo annuale degli aderenti. Altra fonte importante sono i finanziamenti su bandi, cui il Consorzio partecipa attivamente, sia come soggetto attuatore sia in assistenza ai Comuni.

**184** progetti finanziati per i Comuni  
**12** progetti finanziati per la provincia

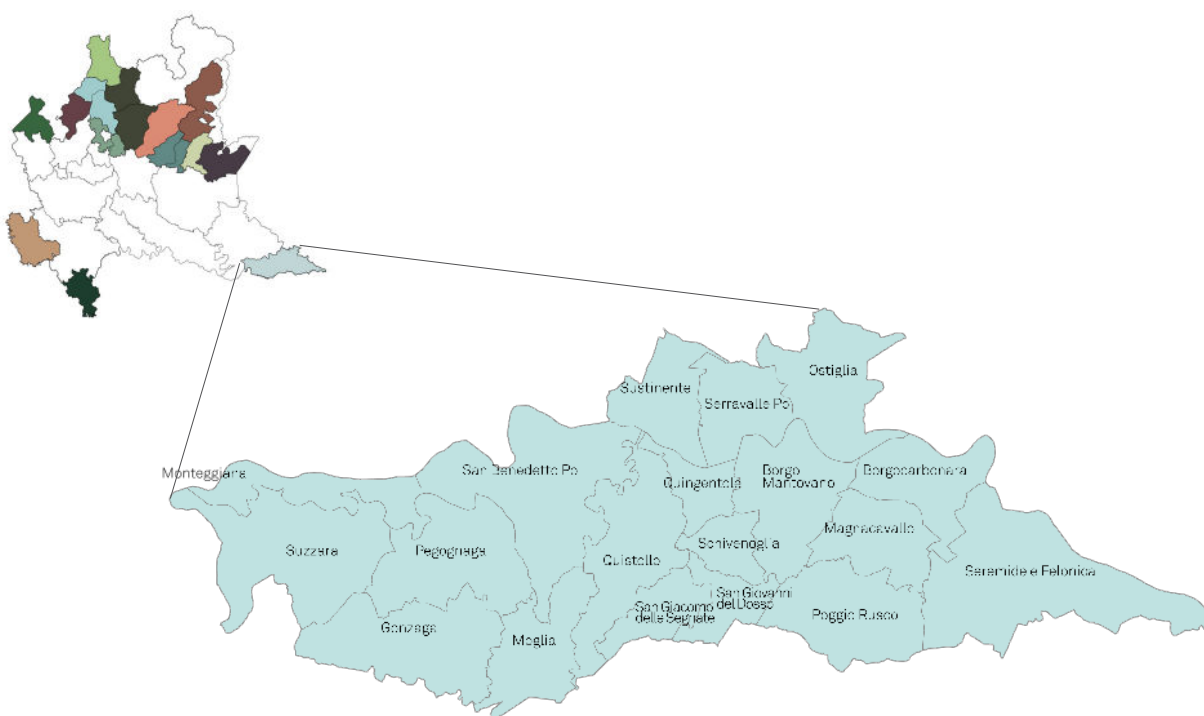
## SINTESI ANALISI

Il numero e la tipologia delle funzioni esercitate dal Consorzio Oltrepò Mantovano mettono in evidenza non solo la sua proattività, ma anche la centralità del suo ruolo per il territorio di riferimento. Il Consorzio si dimostra quindi un agente dello sviluppo e un soggetto in grado di aggregare gli enti locali nell'ottica della gestione associata delle proprie funzioni, anche in mancanza di incentivi economici, invece previsti per Comunità montane e Unioni di Comuni. A questo proposito, si nota come molte delle funzioni che il Consorzio esercita siano le medesime delle Comunità montane; il Consorzio si delinea dunque come una forma di collaborazione tra enti innovativa, ma strutturata al pari delle tipologie più tradizionali, costituendo un laboratorio per lo sviluppo di una modalità di governance sovralocale di più ampio respiro.

## AREE INTERNE

L'Area Interna dell'Oltrepò Mantovano è costituita da 19 Comuni appartenenti al Consorzio Oltrepò Mantovano (il perimetro è quasi coincidente con quello del Consorzio, ad esclusione del Comune di Villimpenta).

L'iter che ha portato l'area alla definizione della propria Strategia ha preso le mosse da un percorso partecipativo online svolto dal Consorzio nel 2020 per la definizione di un documento strategico che raccogliesse le progettualità del territorio in vista della programmazione europea 2021-2027. Dal 2022, il percorso si è ricongiunto con quello promosso da Regione Lombardia con l'assistenza tecnica del Politecnico di Milano, che ha visto arricchire la Strategia con due workshop svolti nel 2023 a Quistello e a Gonzaga.



Mapa 9. L'Area Interna Oltrepò Mantovano nel panorama delle Aree Interne Lombarde.

Il percorso di progettazione è stato strutturato quindi su tre documenti di analisi e di prospettiva:

- Piano strategico dell'Oltrepò Mantovano (Consorzio)
- Ritratto territoriale (Politecnico di Milano -DASU)
- Agenda Strategica (Politecnico di Milano-DASU)

ANCI Lombardia ha quindi accompagnato il territorio in due cicli di Tavoli partecipativi tematici con approfondimento di tre temi, individuati dal Consorzio in quanto di interesse strategico. Le progettualità emerse dal processo sono state esaminate in base alla rilevanza, alla strategicità, all'aderenza con le linee di finanziamento disponibili e sono state la base per la redazione delle 8 azioni della Strategia preliminare d'Area.

**3** documenti di analisi e strategia

**3** percorsi partecipativi

**3** temi di approfondimento:

**Ambiente e territorio**

**Attrattività e sviluppo locale**

**Servizi e qualità della vita**



# L'Area Omogenea Cremasca

L'Area Omogenea Cremasca nasce formalmente nel 2023 dopo un iter cominciato nel 2015, come Zona Omogenea secondo le disposizioni della legge Delrio che prevede la possibilità di “costituzione di zone omogenee per specifiche funzioni, con organismi di coordinamento collegati agli organi provinciali senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”. L'Area Omogenea Cremasca ha adottato un proprio regolamento nel 2024 e prevede sia l'esercizio di funzioni provinciali che la gestione associata delle funzioni comunali.

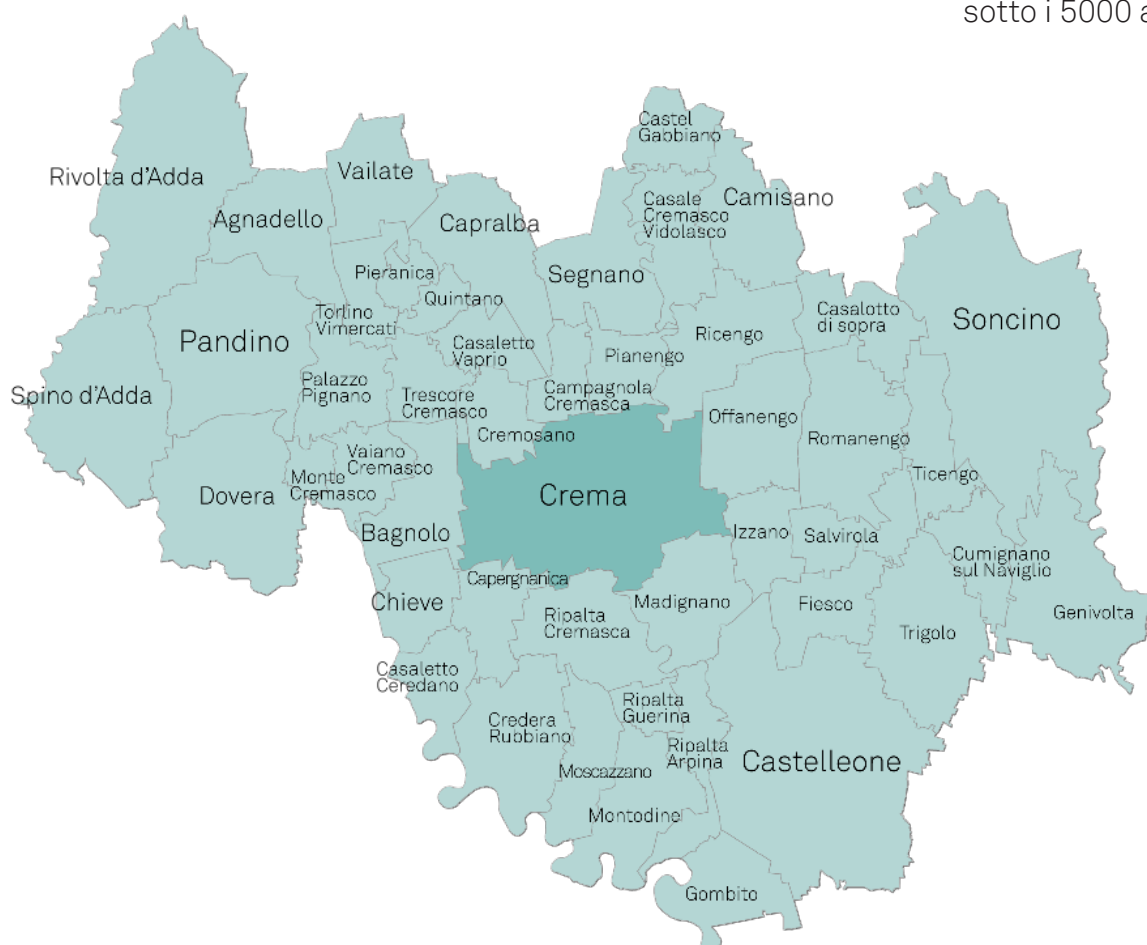
## Fonti normative

- Legge c.d. Delrio (56/2014), art. 1 co. 57
- Legge regionale 19/2015
- Statuto della Provincia di Cremona, art. 9
- Delibera dell'Assemblea dei Sindaci della Provincia di Cremona n. 7 del 24 aprile 2023.
- Regolamento per il funzionamento delle Aree Omogenee della provincia di Cremona (delibera di Consiglio provinciale n. 6 del 19 febbraio 2024)

**48** Comuni

**573** kmq  
superficie

**164.000**  
abitanti  
di cui **50%**  
risiede in 41 Comuni  
sotto i 5000 ab.



Mappa 10. L'Area Omogenea Cremasca e i suoi Comuni.

## ORGANIZZAZIONE



L'Assemblea è composta dai Sindaci dei Comuni ricompresi nell'Area Omogenea, ed elegge tra i suoi membri il Presidente, che presiede anche il Collegio di rappresentanza.

L'Assemblea nomina il Collegio, composto da un minimo di sei e un massimo di otto membri scelti tra i Sindaci.

La composizione del Collegio garantisce la rappresentanza dei Comuni con riferimento alle diverse classi dimensionali e agli ambiti territoriali di cui l'Area è composta.

## COME OPERA NEL TERRITORIO



Consorzio.it è l'azienda partecipata dalla Provincia di Cremona e da 43 Comuni. Essa fornisce servizi essenziali e supporto tecnico per la gestione associata delle funzioni comunali. L'Area Omogenea Cremasca l'ha individuata formalmente come suo "braccio operativo".

## FUNZIONI E SERVIZI

## CONSORZIO.IT

Gestisce:

- **6 uffici territoriali** a supporto degli enti (IT, Energia, Ambiente, Bandi, CUC, Supporto Uff. Tecnici)
- **3 servizi delegati dai Comuni** (SUAP, SUE, E-CIVIS)
- **2 convenzioni con Comuni** (Polizia locale e Responsabile transizione digitale)

## AREA OMOGENEA CREMASCA

Potrebbe gestire :

- funzioni delegate da Regione
- funzioni individuate dalla Provincia
- funzioni in gestione associata per i Comuni

## SINTESI ANALISI

L'Area Omogenea Cremasca rappresenta un *unicum* nell'intero territorio regionale, in quanto unico caso realizzato di ambito omogeneo ai sensi della l.r. 19/2015, che permette l'istituzione di un ambito amministrativo infra-provinciale, anche prevedendo relativi organi di rappresentanza politico-istituzionale. La sua istituzione intende favorire un'organizzazione più efficiente degli uffici e delle risorse a livello territoriale, nonché la gestione di funzioni e servizi comunali in gestione associata, ma anche su delega provinciale o regionale, ad un livello più vicino ai cittadini, in attuazione del principio di sussidiarietà.

L'Area Omogenea opera con un'azione coordinata con Consorzio.it, la società in-house del territorio cremasco, che consente lo svolgimento di funzioni e servizi, rafforzando ulteriormente la cooperazione e l'efficienza amministrativa. La sperimentazione di questo modello di governance territoriale, strutturato da organi di rappresentanza politica e istituzionale e un ente operativo, fornisce un'importante occasione per valutare nuovi approcci alla gestione territoriale, promuovendo una cooperazione più stretta tra le istituzioni locali e regionali, e funge da laboratorio per lo sviluppo di pratiche innovative di governance, e apre alla possibilità di un conferimento di funzioni da parte di Regione Lombardia.



# Report dei seminari

Elemento chiave del percorso promosso dal Centro di Competenza di ANCI Lombardia sul tema della Governance sovracomunale è stato il ciclo di seminari organizzato in collaborazione con Università e Istituti di ricerca, con l'obiettivo di offrire strumenti concreti a supporto degli enti locali nella realizzazione di strategie e interventi di respiro sovralocale.

I seminari si sono svolti tra i mesi di settembre e ottobre 2024 presso la sede di ANCI Lombardia a Milano, e sono stati incentrati sulla costruzione di un dialogo a più voci tra esperti, docenti, amministratori locali, tecnici, referenti di società partecipate e rappresentanti di esperienze sperimentali, nella prospettiva di individuare temi di lavoro o possibili strategie operative per favorire esperienze di cooperazione tra Comuni.

I temi di discussione hanno toccato tre dimensioni differenti della Governance sovracomunale in Lombardia: il primo è stato dedicato allo stato dell'arte degli strumenti normativi di cooperazione sovralocale; il secondo alle reti di collaborazione in territori montani; il terzo allo sviluppo di una pianificazione strategica e "anti-fragile" per i territori urbani e regionali.

Nelle pagine che seguono vi sono dei brevi report che riportano anche alcune parole chiave emerse dal dibattito, che ANCI Lombardia fa sue come punti di partenza per la costruzione di una nuova prospettiva sul tema.

# La dimensione sovralocale in Lombardia: quale stato dell'arte?

Il 19 settembre 2024 si è svolto presso la sede di ANCI Lombardia a Milano il primo incontro del ciclo di seminari sulla governance sovralocale promosso dal Centro di Competenza di ANCI Lombardia con l'obiettivo di offrire strumenti concreti a supporto degli enti locali nella realizzazione di strategie e interventi, come quelli sperimentati con il PNRR e con la strategia dedicata alle aree interne.

L'incontro è stato introdotto da **Maurizio Cabras**, responsabile Area progetti strategici e PNRR di ANCI Lombardia, e ha visto come relatori **Elena di Carpegna Brivio**, ricercatrice dell'Università Bicocca, **Giovanni Rossoni**, presidente dell'Area Omogenea Cremasca, **Bruno Garatti**, amministratore delegato della società in-house Consorzio.it, **Alberto Borsari** e **Carmelita Trentini**, rispettivamente Presidente e Direttrice del Consorzio Oltrepò Mantovano. A seguito degli interventi dei relatori si è svolto un intenso dibattito con i partecipanti, che ha dato ampio spazio al dialogo tra i relatori e, in particolare, i rappresentanti di altre due realtà territoriali: **Matteo Monti** dell'area interna Lario Intelvese e Valli del Lario Ceresio, e **Stefano Leva** del GAL Lomellina. Il tema della governance sovralocale è stato indagato da diversi punti di vista, a partire dalla genesi storica del concetto di autonomia locale nella Costituzione italiana, fino alla disamina del panorama normativo attuale e alle esperienze dirette di amministrate e amministratori.

L'incontro è stato fortemente orientato a individuare temi di lavoro o possibili strategie operative per favorire esperienze di collaborazione tra Comuni.

Di seguito le questioni chiave emerse dal dibattito.

**DALLA NORMA AL TERRITORIO  
E RITORNO**

**MODELLI ORGANIZZATIVI  
“SARTORIALI” PER TERRITORI  
IN EVOLUZIONE**

**COOPERARE OGGI PER  
PROGETTARE IL DOMANI**

**OLTRE I CONFINI PER SERVIZI  
DI QUALITÀ**

**COMPETENZE E RISORSE AL  
CENTRO**

**SCAMBIO TRA PARI  
E APPRENDIMENTO  
ISTITUZIONALE**

## **DALLA NORMA AL TERRITORIO E RITORNO**

Le possibilità che la normativa offre ai territori per sperimentare e rafforzare la loro capacità amministrativa risulta centrale nel realizzare progetti e strategie di sviluppo locale. Se da una parte si comprende come il panorama attuale fornisca alcuni strumenti per cooperare in maniera strutturata (ad es. le Aree Omogenee o i Consorzi), emerge anche la necessità di andare oltre l'ammirazione delle *best practice*, verso un pieno riconoscimento legislativo delle sperimentazioni consolidate. Favorire inoltre meccanismi premiali che diano priorità nei finanziamenti agli enti locali che lavorano in ottica sovralocale (Unioni, Consorzi, Comuni che attuano le gestioni associate delle funzioni amministrative), appare un primo possibile passo, mirando poi a politiche regionali capaci di dare stabilità normativa e finanziaria ai sistemi locali, in maniera coerente con la legislazione nazionale.

## **MODELLI ORGANIZZATIVI “SARTORIALI” PER TERRITORI IN EVOLUZIONE**

Modelli organizzativi sovralocali ritagliati sapientemente sulle caratteristiche dei territori sono necessari per permettere ai Comuni di affrontare le sfide attuali. Favorire le esperienze collaborative, le strutture e le competenze già presenti risulta strategico, anche per non appesantire con nuove strutture burocratiche. In una regione quale la Lombardia, con 10 milioni di abitanti e 1502 Comuni, servono modelli organizzativi sovracomunali differenziati, che sappiano rispondere alle esigenze dei territori, anche quelli non montani. Queste aree hanno dinamiche ancora non del tutto esplorate e necessitano di politiche di sviluppo della loro capacità amministrativa e strategia, piuttosto che nuovi interventi o forme di assistenzialismo.

## **COOPERARE OGGI PER PROGETTARE IL DOMANI**

La cooperazione intercomunale è un percorso che si costruisce e si consolida nel tempo, a patto che gli amministratori e le amministratrici condividano obiettivi comuni. Forme di cooperazione stabili presentano molteplici vantaggi: oltre a generare economie di scala e risparmi, la cooperazione consente di ambire a opportunità di finanziamento altrimenti inaccessibili e di immaginare strategie territoriali di lungo periodo per affrontare alcune sfide chiave come lo spopolamento, l'invecchiamento, la mitigazione del cambiamento climatico.

## **OLTRE I CONFINI PER SERVIZI DI QUALITÀ**

I cambiamenti intervenuti negli ultimi decenni nelle geografie e nelle pratiche sociali dei cittadini, rendono necessario e urgente che gli enti locali lavorino in rete andando oltre i confini amministrativi per fornire servizi diffusi e di qualità per tutti. Dalla digitalizzazione al governo del territorio, dalla promozione del turismo all'offerta di nuovi servizi sociali, è necessario permettere al territorio di sviluppare competenze e strutture con la capacità di programmare e realizzare funzioni e servizi efficaci ed efficienti per i cittadini.

## **COMPETENZE E RISORSE AL CENTRO**

Valorizzare le professionalità è cruciale per rendere le istituzioni capaci di affrontare le sfide: strutturare forme di collaborazione sovracomunale permette di sviluppare azioni e politiche territoriali mirate alla formazione e l'attrazione di nuove e giovani competenze, necessarie per lavorare in un'ottica sovralocale. Al tema delle risorse umane è direttamente collegato quello delle risorse finanziarie, necessarie sia per riformare i modelli organizzativi, che per mantenerli operativi e stabili nel tempo. In questa sfida le società in-house partecipate dai Comuni possono fare la differenza nel supporto offerto ai territori nell'erogazione dei servizi.

## **SCAMBIO TRA PARI E APPRENDIMENTO ISTITUZIONALE**

Dal punto di vista metodologico l'incontro mirava a far incontrare e dialogare la ricerca e i Comuni sul terreno dell'innovazione amministrativa: lo scambio è stato proficuo e, soprattutto, generativo per i rappresentanti delle realtà territoriali presenti. Il confronto tra amministratori ha permesso la condivisione di criticità e di possibili soluzioni per sostenere lo sviluppo dei territori, anche attraverso forme di collaborazione istituzionale.

# Lo sviluppo dei territori montani: reti di cooperazione pubblico-private

Si è svolto il 3 ottobre 2024 il secondo appuntamento del ciclo di seminari del Centro di Competenza di ANCI Lombardia dedicato alla governance sovralocale, i cui incontri sono fortemente orientati a individuare temi di lavoro o possibili strategie operative per favorire esperienze di cooperazione tra Comuni.

L'evento ha visto per ANCI Lombardia la partecipazione di **Maurizio Cabras**, responsabile dell'area progetti speciali e PNRR, e i contributi preziosi di **Fulvio Adobati**, professore del Centro Studi sul Territorio "Lelio Pagani" dell'Università di Bergamo, e **Alberto Ceriani**, ricercatore all'Università di Pavia.

Dopo la presentazione del contesto territoriale e della rete di relazioni che sia storicamente che oggi caratterizzano la montagna è stato possibile confrontarsi con le esperienze dirette di amministratori e attori economici locali.

**Sara Invernizzi**, assegnista di ricerca presso il Centro Studi sul Territorio "Lelio Pagani" dell'Università di Bergamo e collaboratrice del Consorzio di Tutela dello Strachitunt, ha approfondito il ruolo delle piccole imprese lattiero-casearie nel contesto dello sviluppo locale, mentre **Nicola Gallinaro**, del Consorzio Forestale Menna Ortighera, si è concentrato sulle forme di collaborazione tra consorzi forestali, e il Sindaco di Dossena **Fabio Bonzi**, già presidente della Comunità montana Valle Brembana, ha esposto le sfide degli amministratori locali e le proposte per affrontarle.

Di seguito le questioni chiave emerse dal dibattito.

**LA RELAZIONE OLTRE LE VALLI:  
RETI E “METROMONTAGNA”**

**SOGGETTI PUBBLICI E PRIVATI  
INSIEME: AGENTI DI SVILUPPO  
LOCALE**

**LA MONTAGNA VIVA,  
LA MONTAGNA VIVE**

**RESTARE E ATTRARRE: PER UN  
NUOVO ABITARE**

**RITORNO AL FUTURO:  
POLITICHE PER LA MONTAGNA  
DAL PASSATO AD OGGI**

## **LA RELAZIONE OLTRE LE VALLI: RETI E “METROMONTAGNA”**

È necessario superare la narrazione monodimensionale della montagna come luogo isolato e ancillare rispetto alla città. Il sistema montano e quello urbano sono ancora oggi connessi dalle pratiche degli abitanti e dagli scambi commerciali, ma la montagna è caratterizzata anche da reti vive e forti di relazioni tra le valli. Leggere il territorio mettendo la relazione al centro significa riconoscere la “metromontagna” come sistema territoriale interconnesso urbano e montano insieme, ma anche la rete di relazioni che uniscono valli e territori distanti.

## **SOGGETTI PUBBLICI E PRIVATI INSIEME: AGENTI DI SVILUPPO LOCALE**

Enti locali, imprese, terzo settore e cittadini sono soggetti attivi che contribuiscono alla vitalità del territorio. Costruire la collaborazione tra di essi è spesso difficile ma è importante sostenerla, anche attraverso l'azione di soggetti terzi facilitatori, per valorizzarli e renderli veri agenti di sviluppo locale. Le esperienze di forme di cooperazione ibride, come i consorzi di tutela, permettono di rafforzare le azioni per il territorio e l'impatto di questi soggetti nelle comunità di riferimento.

## **LA MONTAGNA VIVA, LA MONTAGNA VIVE**

La montagna offre qualità ambientale e comunità sociali coese, ma per far vivere i territori è fondamentale sostenere le politiche per i residenti, prima ancora di quelle per lo sviluppo del turismo. È essenziale garantire la qualità della vita, a partire dall'accesso ai servizi, per evitare lo spopolamento e per attrarre nuovi residenti e nomadi digitali.

## **RESTARE E ATTRARRE: PER UN NUOVO ABITARE**

Riconoscere e valorizzare professionalità antiche e nuove per creare le condizioni di sviluppo tali da offrire opportunità lavorative ai residenti e attrarre nuovi abitanti. Le piccole realtà imprenditoriali del caseario sono un esempio di economia di prossimità, resilienza e tutela dei paesaggi montani, e possono essere rafforzate grazie a strumenti come i consorzi territoriali, utili anche all'accesso a finanziamenti per il territorio.

## **RITORNO AL FUTURO: POLITICHE PER LA MONTAGNA DAL PASSATO A OGGI**

Le produzioni o le attività storicamente montane possono essere il punto di partenza per immaginare modelli innovativi per lo sviluppo economico e sociale, che siano radicati nell'identità dei luoghi. Anche la storia istituzionale della montagna è ricca di esperienze, modelli e sperimentazioni, che, se riletti con le lenti e gli strumenti contemporanei rappresentano un patrimonio da cui imparare per definire nuove geografie e strategie di sviluppo locale.

# Sviluppo locale e antifragilità: esperienze di collaborazione sovracomunale

Si è svolto il 29 ottobre 2024 il terzo appuntamento del ciclo di seminari dedicato alla governance sovralocale dal Centro di Competenza di ANCI Lombardia, che si è concluso con un approfondimento sul tema dello sviluppo locale e del contrasto alla fragilità dei territori. L'incontro è stato realizzato in collaborazione con il Centro di Competenze Territori Antifragili – CRAFT del Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano ed è stato concepito come un momento volto all'individuazione e alla condivisione di temi di lavoro e spunti operativi preziosi per la platea di amministratori locali.

In seguito all'introduzione a cura di **Maurizio Cabras**, responsabile dell'area progetti speciali e PNRR di ANCI Lombardia, e **Francesco Severgnini**, del Centro di Competenze ANCI Lombardia, fin da subito l'attenzione è stata posta sulla centralità della pianificazione strategica per gli enti locali nell'ottica dello sviluppo dei territori, come sottolineato da **Valeria Fedeli**, responsabile scientifica di CRAFT.

L'approfondimento è stato supportato da esempi concreti di esperienze di sviluppo e messa in atto di una prospettiva di lungo periodo per i territori, sia nell'ambito della ricerca, con **Stefano Di Vita**, ricercatore CRAFT, sia nell'ambito dell'operatività amministrativa, con **Monica Visentin**, in rappresentanza dell'Unione della Romagna Faentina.

L'incontro ha messo in luce anche le sfide che gli amministratori affrontano nel promuovere lo sviluppo locale, in primo luogo il deficit di competenze e di agenzie in alcuni territori, come rilevato da **Matteo Monti**, Sindaco di Cernobbio, capofila dell'area interna Lario Intelvese e Valli del Lario e Ceresio. Da ultimo, invece, il focus ha riguardato il ruolo di agente di sviluppo che possono ricoprire le società partecipate degli enti locali, come rappresentato dalla buona pratica di SEVAT, multiservizi della Valle Trompia, illustrata dal suo direttore, **Fabrizio Veronesi**.

Di seguito le questioni chiave emerse dal dibattito.

**PENSARE LONTANO E AGIRE  
VICINO**

**NUOVI MODELLI PER NUOVI  
(DIS)EQUILIBRI**

**DA ESIGENZE A COMPETENZE**

**RAFFORZARE LE ISTITUZIONI  
PER RAFFORZARE IL  
TERRITORIO**

**RETI E SERVIZI PER IL  
SUPERAMENTO DELLA  
DIMENSIONE PERIFERICA**

**MOLTEPLICITÀ E IBRIDAZIONE  
VS UNIFORMITÀ**

## **PENSARE LONTANO E AGIRE VICINO**

Per generare processi di sviluppo nei propri territori, gli enti locali non possono tralasciare la gestione dei servizi nel breve periodo, ma devono essere capaci di guardare lontano, prendendo in considerazione le necessità e le tendenze di lungo periodo e collaborando con un ampio ventaglio di stakeholder locali. Trovare i modi per dare efficacia a una sfidante programmazione strategica appare ancora una questione aperta e da costruire.

## **NUOVI MODELLI PER NUOVI (DIS)EQUILIBRI**

Lo scenario contemporaneo comprende processi di trasformazione trasversali ai territori, che in molti casi travalicano e annullano il confine tra urbano e non urbano, tra grandi e piccoli Comuni. Gli effetti possono essere tanto positivi quanto negativi, e determinano nuovi spazi intermedi che richiedono una governance inedita per geografia e attori.

## **DA ESIGENZE A COMPETENZE**

Dare il via ad un processo trasformativo a partire dai bisogni del territorio, per riuscire non solo a dare loro una risposta concreta, ma a creare un *modus operandi* replicabile da parte dell'ente locale e che può essere di ispirazione per altri enti. La necessità si può dunque trasformare in opportunità: gli enti locali capitalizzano la propria esperienza per renderla *expertise*, per apprendere e consolidare nuove competenze, un fatto tanto più importante in considerazione dell'attuale deficit di competenze specifiche nei piccoli enti locali.

## **RAFFORZARE LE ISTITUZIONI PER RAFFORZARE IL TERRITORIO**

Gli enti locali, nella loro conformazione attuale, possono essere definiti fragili perché sono spesso chiusi in un municipalismo che diventa isolamento. Istituzioni fragili sono anche fragilizzanti per i territori, poichè non guidano le trasformazioni ma le subiscono; per determinare soggetti, e dunque territori, "antifragili" occorre invertire il paradigma: avere una pianificazione relazionale, una visione strategica e applicare il principio di sussidiarietà.

## **RETI E SERVIZI PER IL SUPERAMENTO DELLA DIMENSIONE PERIFERICA**

Instaurare una collaborazione tra enti locali solida e adeguata al territorio e ai suoi bisogni, al fine di garantire una distribuzione capillare ed equilibrata dei servizi sul territorio. Le ampie opportunità di accesso ai servizi da parte dei cittadini conducono al superamento del binomio centro/periferia, eliminando le caratteristiche che rendono un territorio periferico.

## **MOLTEPLICITÀ E IBRIDAZIONE VS UNIFORMITÀ**

Alla prova dei fatti, le dimensioni di una cooperazione efficace sono molto diverse in termini di soggetti coinvolti, ruoli, attività: c'è la dimensione istituzionale delle Comunità Montane o delle Unioni che implica forte volontà politica e impegno amministrativo; quella operativa delle società partecipate che a partire da un sapere tecnico sviluppa un centro di servizi con valore strategico; infine i territori delle aree interne che puntano a una rinnovata coesione sulla base di progetti a medio-termine. La sfida futura non è uniformare le esperienze, semmai ibridarle sulla base di un frequente confronto e di una tensione al futuro.



# Strumenti, modelli ed esempi

Il capitolo che segue riporta esempi concreti di forme di cooperazione e di governance potenzialmente utili agli enti locali. Sono raccolti strumenti di diverso tipo (dai casi virtuosi ai modelli di atti) nonché di diversa natura (dagli accordi tra pubbliche amministrazioni a regolamento per il funzionamento di ambiti amministrativi) al fine di mostrare possibili forme di cooperazione e governance che i Comuni possono percorrere, in relazione alle esigenze del territorio.

A fronte del complesso quadro di azione con il quale i Comuni si confrontano quotidianamente, il Centro di Competenza intende fornire un primo aiuto. I casi che vengono illustrati e i modelli resi disponibili rappresentano un repertorio pronto all'uso, nell'ottica della "cassetta degli attrezzi". Quello riportato è inteso come uno strumento di lavoro non definitivo, in cui potranno essere aggiunti, modificati o integrati altri casi e modelli, in un processo di sviluppo continuo, sulla base delle novità normative e delle esigenze dei territori.

Viene riportata di seguito un quadro sinottico dei materiali sinora analizzati, nonché alcune prime schede relative a casi ritenuti virtuosi. Ulteriori esempi, nonché modelli di atti, sono consultabili e scaricabili sul sito del Centro di Competenza di ANCI Lombardia.

# Quadro sinottico degli strumenti

| Necessità                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Possibili soggetti aderenti                                                                            | Strumento                                         |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cooperazione tra pubbliche amministrazioni; Realizzazione progetto</li> <li>- partecipazione congiunta a bando per lo sviluppo di progetti</li> </ul>                                                                                                                                                                                                            | Pubbliche amministrazioni                                                                              | Accordi di collaborazione                         |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- auto-organizzazione e auto-fornitura di servizi; cooperazione tra pubbliche amministrazioni; economie di scala; efficace ed efficienza dell'azione della p.a.</li> </ul>                                                                                                                                                                                         | Pubbliche amministrazioni                                                                              | Accordi tra P.A.                                  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestire servizi in forma associata tra Comuni</li> <li>- Affidare servizi in gestione associata a una Comunità montana o a una Unione di Comuni</li> </ul>                                                                                                                                                                                                       | Enti locali<br>Comuni<br>Comunità montane<br>Consorzi BIM<br>Province; altre pubbliche amministrazioni | Convenzione per la gestione associata dei servizi |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestire servizi in forma associata tra Comuni</li> <li>- costituire un'agenzia di sviluppo locale</li> <li>- costituire un'Azienda speciale consortile per i servizi sociali o per altre finalità</li> <li>- elaborare proposte, progetti, interventi e programmi diretti a perseguire lo sviluppo produttivo, occupazionale e territoriale dell'area</li> </ul> | Enti locali: Comuni;<br>Comunità montane; Province                                                     | Consorzi                                          |
| Garantire una più efficace gestione di servizi pubblici; una maggiore efficienza e controllo; eventuali risparmi di risorse pubbliche; semplificare le procedure amministrative.                                                                                                                                                                                                                          | Pubblica amministrazione; società inhouse                                                              | Convenzione con Società in house                  |

/// contenuti in fieri ///

| Riferimento normativo                             | Definizione normativa                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Casi esempio                                                                                                   |
|---------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| art. 15 L. 241/1990                               | "le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune. [...] Dall'attuazione della presente disposizione non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato."                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                |
| Codice degli appalti (d.lgs. 36/2023) art. 7 c. 4 | "Le pubbliche amministrazioni organizzano autonomamente l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi attraverso l'auto-produzione, l'esternalizzazione e la cooperazione nel rispetto della disciplina del codice e del diritto dell'Unione europea."<br>Co. 3 "4. La cooperazione tra stazioni appaltanti o enti concedenti volta al perseguimento di obiettivi di interesse comune [...]:<br>[...] b) garantisce la effettiva partecipazione di tutte le parti allo svolgimento di compiti funzionali all'attività di interesse comune, in un'ottica esclusivamente collaborativa e senza alcun rapporto sinallagmatico tra prestazioni; [...]"                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                |
| art. 30 TUEL                                      | "1. Al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, gli enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni.<br>2. Le convenzioni devono stabilire i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie.<br>[...]<br>4. Le convenzioni di cui al presente articolo possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni, che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti."                                                                                                                                                                                                                                              | SEAV servizio politiche e progettazione europea provinciale (ANCI) uffici gestiti con convenzione tra i comuni |
| Art. 31 TUEL                                      | "Gli enti locali per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni possono costituire un consorzio secondo le norme previste per le aziende speciali di cui all'articolo 114, in quanto compatibili. Al consorzio possono partecipare altri enti pubblici, quando siano a ciò autorizzati, secondo le leggi alle quali sono soggetti." Il loro rapporto è regolato tramite una convenzione di cui all'art. 30 TUEL e da uno Statuto.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Consorzio Oltrepò Mantovano - Statuto o delibere di costituzione dell'Oltrepò                                  |
| Art 7 d.lgs. 36/2023                              | "[...] Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono affidare direttamente a società in house lavori, servizi o forniture, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano per ciascun affidamento un provvedimento motivato in cui danno conto dei vantaggi per la collettività, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione, anche in relazione al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche. In caso di prestazioni strumentali, il provvedimento si intende sufficientemente motivato qualora dia conto dei vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici. [...]<br>L'affidamento in house di servizi di interesse economico generale di livello locale è disciplinato dal decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201." | Comunità montane con in house                                                                                  |

/// contenuti in fieri ///

| Necessità                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Possibili soggetti aderenti                                                                                                         | Strumento                                                     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| <p>- Attuazione di politiche, programmi, interventi, che richiedono la collaborazione di più enti locali o altri soggetti pubblici</p> <p>- esempi: realizzazione opere pubbliche, variazione strumenti urbanistici di area vasta, programmazione ed erogazione servizi sociali territoriali</p> | <p>- Enti locali: Province; Comuni; Comunità montane</p> <p>- Regioni</p> <p>- Consorzi BIM</p> <p>- Consorzi</p>                   | Accordo di programma                                          |
| Esercizio di funzioni in forma associata all'interno di un'area con caratteristiche simili ricompresa nel medesimo territorio provinciale, tramite una forma di organizzazione sovracomunale.                                                                                                    | Province, che devono prevedere la possibilità di zone omogenee nei rispettivi Statuti, e almeno 2 Comuni, che le possono realizzare | Regolamento Area Omogenea                                     |
| Esercizio di funzioni in forma associata all'interno di un'area con caratteristiche simili ricompresa nel territorio di una stessa città metropolitana, tramite una forma di organizzazione sovracomunale.                                                                                       | Città metropolitana, che definisce una suddivisione per i Comuni del proprio territorio                                             | Regolamento Zone Omogenee della Città Metropolitana di Milano |
| Implementazione e gestione di iniziative e progetti per il territorio                                                                                                                                                                                                                            | Almeno 2 enti locali (Comuni, Comunità montane, Unioni di Comuni...)                                                                | Regolamento per la cooperazione di area                       |
| Creare una struttura per la gestione associata di funzioni comunali sul medio-lungo periodo, razionalizzando le risorse economiche ed umane a disposizione                                                                                                                                       | Almeno 2 Comuni                                                                                                                     | Unioni di Comuni - Statuto                                    |

*/// contenuti in fieri ///*

| Riferimento normativo                                                    | Definizione normativa                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Casi esempio                        |
|--------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|
| art. 34 TUEL                                                             | <p>"Per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento, promuove la conclusione di un accordo di programma, anche su richiesta di uno o più dei soggetti interessati, per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento. [...]</p> <p>Per verificare la possibilità di concordare l'accordo di programma, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco convoca una conferenza tra i rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate."</p> |                                     |
| Art.1, comma 57, legge Delrio (56/2014); Art. 7, l.r. 19/2015            | In base alla l. 56/2026, possono essere create zone omogenee ricomprese in un territorio provinciale allo scopo di svolgere "[...] specifiche funzioni, con organismi di coordinamento collegati agli organi provinciali senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica". Regione Lombardia le definisce come "[...] ambiti territoriali ottimali per lo svolgimento in forma associata, da parte di comuni ricompresi negli stessi ambiti, di specifiche funzioni e servizi comunali." e "[...] per l'esercizio di specifiche funzioni, conferite o confermate dalla Regione alle province [...], forme associative intercomunali o comunità montane."                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Area Omogenea Creasca               |
| Art.1, comma 11, Legge Delrio (56/2014); Art. 4, Legge regionale 32/2015 | Secondo la normativa, lo Statuto di una città metropolitana può prevedere la costituzione di zone omogenee "[...] per specifiche funzioni e tenendo conto delle specificità territoriali, con organismi di coordinamento collegati agli organi della Città metropolitana, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica". Ciascuna zona omogenea può avere dei propri organi di riferimento, con funzioni consultive.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Zone Omogenee Milano                |
| Non esiste normativa specifica in merito                                 | Non esiste una definizione normativa                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Lario Intelvese                     |
| Art. 32, TUEL (d.lgs. 267/2000); art. 18, l.r. 19/2008; d.g.r. 3304/2015 | "[...] ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi". L'esercizio delle funzioni delle Unioni viene infatti svolto grazie al conferimento delle "[...] risorse umane e strumentali necessarie" da parte dei Comuni membri e non deve comportare un aumento delle spese dei Comuni coinvolti. Regione Lombardia ha in seguito istituito le Unioni di Comuni Lombarde, che per essere tali devono gestire in forma associata un numero maggiore di funzioni comunali e devono essere inserite nell'apposito Registro Regionale.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Adda Martesana, Alta Valle Camonica |

*/// contenuti in fieri ///*

# Esempi dal territorio

## Consorzio

L'articolo 31 del TUEL garantisce agli enti locali la possibilità di creare un consorzio che gestisca direttamente funzioni pubbliche o servizi ai cittadini. A differenza della convenzione (art. 30) con l'art. 31 si fa riferimento alla costituzione di un nuovo ente di diritto pubblico strumentale agli enti che vi aderiscono, e quindi all'instaurazione di una collaborazione strutturata e stabile.

|                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Strumento</i>                             | Consorzio                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <i>Nome</i>                                  | Consorzio Oltrepò Mantovano                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <i>Rif. normativo</i>                        | art. 31 TUEL                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <i>Descrizione</i>                           | <p>Il Consorzio Oltrepò Mantovano è stato istituito nel 2005 ai sensi del TUEL, nasce sulla base della precedente esperienza del Consorzio di Sviluppo area Ostigliese – Oltrepò – Destra Secchia e a questo subentra.</p> <p>Allo stato attuale vede la partecipazione di 20 Comuni, con una popolazione di 96.660 abitanti. Ad essi si aggiunge l'amministrazione provinciale di Mantova. Come stabilito dal TUEL, la formazione di un consorzio avviene esclusivamente su base volontaria. La ragione fondamentale dell'esistenza del Consorzio Oltrepò Mantovano è agire come Agenzia di sviluppo locale per “[...] promuovere lo sviluppo ed il rinnovamento economico, sociale e culturale dell’area dell’Oltrepò Mantovano in ogni sua accezione” (art. 2, Statuto).</p> <p>Il Consorzio esercita alcune funzioni per i Comuni: agisce come Centrale Unica di Committenza (CUC), gestisce lo Sportello Unico per le Attività Produttive – Ambiente – Edilizia (SUAPE), e gestisce il Sistema dei Parchi dell’Oltrepò Mantovano. Sono presenti poi altri servizi gestiti in forma associata, che possono riguardare anche solo una parte dei Comuni aderenti al Consorzio, così come enti che non ne fanno parte.</p> |
| <i>Finanziamenti</i>                         | La principale fonte di finanziamento del Consorzio Oltrepò Mantovano è rappresentata dal contributo annuale dei Comuni e dell'amministrazione provinciale che ne fanno parte. La partecipazione a bandi è una ulteriore fonte per supportare specifici progetti di carattere sperimentale.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <i>Vantaggi</i>                              | <p>L'istituzione dei consorzi non è vincolata a specifiche caratteristiche geomorfologiche del territorio, motivo per cui essi appaiono adatti a sostenere lo sviluppo locale in qualsiasi contesto geografico.</p> <p>La definizione degli scopi del Consorzio è a discrezione dei consorziati; nel caso dell'Oltrepò mantovano essi riguardano ambiti differenziati e ampi, dalla cultura, al sistema produttivo, dall'ambiente al turismo, affiancati dai necessari scopi di gestione istituzionale dell'ente.</p> <p>La gestione di funzioni amministrative in forma associata per 20 Comuni consente di generare economie di scala e specializzazione del personale per offrire servizi più efficienti per i cittadini.</p> <p>Inoltre, il coordinamento a livello di Consorzio delle politiche in diversi campi permette allo stesso di avere una visione complessiva del territorio e immaginare progetti unitari di sviluppo locale.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <i>Coinvolgimento in progetti strategici</i> | <p>Il Consorzio è l'ente capofila dell'area interna “Oltrepò mantovano”, finanziata dall'Agenda del Controesodo di Regione Lombardia con 14 milioni di euro per la realizzazione dei progetti della propria strategia di sviluppo locale.</p> <p>Presso il Consorzio è presente un ufficio bandi che supporta i Comuni in eventuali partecipazioni autonome (nel 2022 184 progetti per i Comuni, 12 per la provincia).</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <i>Per approfondimento</i>                   | I materiali di riferimento per il funzionamento del Consorzio e in particolare i documenti relativi alle sue strategie di sviluppo sono consultabili sul portale del Consorzio Oltrepò Mantovano: <a href="http://www.oltrepomantovano.eu">www.oltrepomantovano.eu</a>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |

### **Zona Omogenea della Città Metropolitana di Milano**

Le zone omogenee sono ambiti territoriali compresi nel perimetro della Città metropolitana, allo scopo di contribuire al coordinamento delle istanze territoriali e alla gestione in forma associata di funzioni comunali o conferite dalla Città Metropolitana. Nella Città Metropolitana di Milano esistono 7 zone omogenee, più il Comune di Milano.

|                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Strumento</i>                             | Zona omogenea                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <i>Nome</i>                                  | Zone omogenee della Città Metropolitana di Milano                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <i>Rif. normativo</i>                        | Art.1, comma 11, legge Delrio (56/2014)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <i>Descrizione</i>                           | <p>La Città metropolitana di Milano, ha istituito nel 2017 nel suo territorio 7 Zone omogenee costituite dai Comuni della corona milanese, caratterizzate da specificità geografiche, demografiche, storiche, economiche ed istituzionali. La suddivisione è funzionale a “promuovere l’efficace coordinamento delle politiche pubbliche relative allo svolgimento delle funzioni dei comuni”. Ogni Zona esprime un’Assemblea composta dai sindaci e un Coordinatore eletto tra i membri dell’Assemblea. È istituita inoltre la Conferenza dei Coordinatori delle zone, quale organismo di coordinamento e di interlocuzione con Città Metropolitana.</p> <p>Le zone omogenee possono svolgere funzioni in forma associata per i Comuni aderenti.</p> |
| <i>Finanziamenti</i>                         | Il Regolamento delle zone omogenee riporta che “Città Metropolitana incentiva anche economicamente l’esercizio congiunto di funzioni da parte di Comuni nell’ambito delle zone omogenee” (art. 12, c. 4).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <i>Vantaggi</i>                              | <p>Le zone omogenee milanesi costituiscono l’unico caso di realizzazione delle disposizioni della legge Delrio sul riordino amministrativo, per il coordinamento sovralocale dei territori interni ad una Città Metropolitana ma non facenti parte del comune fulcro.</p> <p>Oltre all’esercizio delle funzioni associate, le zone rappresentano un soggetto di rilevanza politica che può costruire un dialogo con la Città Metropolitana soprattutto sui temi dei progetti e delle politiche di area vasta e di lungo-periodo.</p>                                                                                                                                                                                                                  |
| <i>Coinvolgimento in progetti strategici</i> | Omissis                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <i>Per approfondimento</i>                   | Regolamento per il funzionamento delle Zone Omogenee consultabile sul portale di Città Metropolitana: <a href="http://www.cittametropolitana.mi.it">www.cittametropolitana.mi.it</a>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

### **Area Omogenea Cremasca**

L'Area Omogenea Cremasca è un ambito amministrativo della provincia di Cremona, Lombardia, che comprende i Comuni del territorio intorno alla città di Crema. La possibilità di istituire aree omogenee è stata prevista dalla legge Delrio (art.1, comma 57, l. 56/2014) e dalla normativa regionale lombarda (art. 7, l.r. 19/2015). Lo statuto della provincia di Cremona regola le funzioni e la procedura costitutiva di aree omogenee, in particolare all'art. 9. L'area omogenea cremasca è stata istituita a seguito di un complesso iter, con l'obiettivo di facilitare la cooperazione tra Comuni e di promuovere una gestione coordinata di servizi e politiche a livello locale.

|                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Strumento</i>                             | Zone omogenee                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <i>Nome</i>                                  | Area Omogenea Cremasca                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <i>Rif. normativo</i>                        | Art.1, comma 57, legge Delrio (56/2014); Art. 7, l.r. 19/2015                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <i>Descrizione</i>                           | <p>L' Area omogenea Cremasca è composta da 48 Comuni per un totale di 164.000 abitanti e nasce formalmente nel 2023 dopo un iter cominciato nel 2015, come Zona Omogenea secondo le disposizioni della legge Delrio che prevede la possibilità di “costituzione di zone omogenee per specifiche funzioni, con organismi di coordinamento collegati agli organi provinciali senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”. La provincia di Cremona ha adottato un regolamento per il funzionamento delle aree omogenee nel 2024 e prevede sia l'esercizio di funzioni provinciali che la gestione associata delle funzioni comunali.</p> <p>Si tratta dell'unico caso realizzato di ambito omogeneo ai sensi della l.r. 19/2015, che permette l'istituzione di un ambito amministrativo infra-provinciale, anche prevedendo relativi organi di rappresentanza politico-istituzionale. La sua istituzione intende favorire un'organizzazione più efficiente degli uffici e delle risorse a livello territoriale, nonché la gestione di funzioni e servizi comunali in gestione associata, ma anche su delega provinciale o regionale, ad un livello più vicino ai cittadini, in attuazione del principio di sussidiarietà.</p> <p>L'area omogenea opera con un'azione coordinata con Consorzio.it, la società in-house del territorio cremasco, che consente lo svolgimento di funzioni e servizi, rafforzando ulteriormente la cooperazione e l'efficienza amministrativa.</p> |
| <i>Finanziamenti</i>                         | Omissis                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <i>Vantaggi</i>                              | <p>Le zone omogenee sono previste da tutti gli Statuti delle province lombarde, ai sensi della l.r. 19/2015 come “ambiti territoriali ottimali per lo svolgimento in forma associata, da parte dei Comuni ricompresi negli stessi ambiti, di specifiche funzioni e servizi comunali” (art. 7). Si tratta quindi di strumenti che possono essere utilizzati da territori che volontariamente intendono collaborare, senza vincoli geografici o soglie di popolazione.</p> <p>Inoltre, la stessa legge prevede che le zone omogenee possono svolgere funzioni conferite dalla Provincia o da Regione, secondo il principio di sussidiarietà.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <i>Coinvolgimento in progetti strategici</i> | Omissis                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <i>Per approfondimento</i>                   | Regolamento delle aree omogenee della provincia di Cremona                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

### **Regolamento per la cooperazione di area**

Nell'area interna "Lario Intelvese e Valli del Lario Ceresio" è in corso di definizione la costituzione di una struttura per il coordinamento tra Comuni e Comunità montane nell'ambito delle attività legate alla strategia regionale "Agenda del controesodo". La costituzione di un simile organismo è finalizzata a garantire il coordinamento e la governance dell'area interna, chiamata a redigere e attuare una propria strategia di sviluppo locale. Rispetto a tale proposta, è in corso di definizione un Regolamento di quest'organismo che – ad oggi – prevede la partecipazione degli enti locali presenti nell'area (attraverso i Sindaci e Presidenti di Comunità montane). I compiti previsti sono il coordinamento e il monitoraggio della strategia.

|                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Strumento</i>                             | Regolamento per la cooperazione di area                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <i>Nome</i>                                  | Giunta esecutiva dell'Area Interna Lario Intelvese                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <i>Rif. normativo</i>                        | D.g.r. 1705/2023                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <i>Descrizione</i>                           | <p>L'area interna del «Lario Intelvese e delle Valli del Lario Ceresio» è composta da 34 Comuni e 47.383 abitanti, è caratterizzata da piccolissimi e piccoli Comuni, con l'eccezione di Cernobbio, e presenta profili di vulnerabilità e criticità specifici in tre sub-ambiti: Val d'Intelvi, Comuni rivieraschi e Val Cavargna. Nell'ambito della strategia di sviluppo locale preliminare, l'area ha immaginato uno strumento di governance per l'area la costituzione di una "Giunta esecutiva" per il supporto al Comune capofila di Cernobbio, nonché per il coordinamento dell'intera strategia locale fino al 2027.</p> <p>La Giunta esecutiva è immaginata come un'assemblea ristretta ma rappresentativa del territorio, composta dai Sindaci di 6 Comuni, dai Presidenti delle due Comunità montane e dal Sindaco dell'ente capofila, a cui vengono affidate funzioni – per l'appunto - esecutive. Tra le prerogative che la Giunta si prefigge, si evidenziano la programmazione territoriale e il rapporto con gli altri attori territoriali. Il regolamento della Giunta è in fase di sviluppo da parte dell'area.</p> |
| <i>Finanziamenti</i>                         | L'Area «Lario Intelvese e delle Valli del Lario Ceresio» è finanziata dalla Strategia Nazionale Aree Interne, dall'Agenza del controesodo lombarda, a cui si aggiungono i cofinanziamenti da parte degli enti dell'area stessa.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <i>Vantaggi</i>                              | Questo modello vuole sperimentare un coordinamento "leggero" tra diversi enti (sia Comuni, di proporzioni molto differenti, che Comunità montane) per la realizzazione di una Strategia, che possa essere da volano per costruire una stabile e solida capacità di programmazione e progettazione di area vasta in un'area fragile.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <i>Coinvolgimento in progetti strategici</i> | L'Area interna «Lario Intelvese e delle Valli del Lario Ceresio» è stata individuata nella programmazione della Strategia Nazionale Aree Interne 2021-2027.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <i>Per approfondimento</i>                   | Ritratto territoriale e Agenda strategica dell'Area redatti dal Politecnico di Milano consultabili dal portale di Regione Lombardia: <a href="http://www.regione.lombardia.it">www.regione.lombardia.it</a> . Si segnala inoltre il sito del Politecnico di Milano dedicato alle Aree Interne <a href="http://www.altrelombardie.polimi.it">www.altrelombardie.polimi.it</a> .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |

### **Convenzione per la costituzione di un Servizio Europa d'Area Vasta (SEAV)**

La convenzione ex art. 30 TUEL rappresenta uno strumento pratico e flessibile per la cooperazione tra enti locali, consentendo la gestione condivisa di funzioni e servizi senza creare nuovi enti. Il caso del Servizio Europa di Area Vasta (SEAV) mostra come questa convenzione possa essere applicata per supportare i Comuni lombardi nell'accesso e nella gestione dei fondi europei, promuovendo una governance associata e sviluppando capacità progettuali locali.

|                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Strumento</i>                             | Convenzione per la costituzione di un Servizio Europa d'Area Vasta (SEAV)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <i>Nome</i>                                  | SEAV                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <i>Rif. normativo</i>                        | Art. 30 TUEL                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <i>Descrizione</i>                           | Attraverso un'apposita convenzione, Comuni e Province possono cooperare per costituire un servizio dedicato alla progettazione europea che supporti i Comuni nella loro candidatura a finanziamenti e bandi. Questa iniziativa è nata con il progetto SEAV, al fine di favorire la cooperazione e la gestione associata dei servizi europei tra Comuni e Province in Lombardia. L'iniziativa, promossa da ANCI Lombardia in collaborazione con Regione Lombardia e la provincia di Brescia, ha dotato gli enti locali di competenze e strumenti per accedere ai fondi europei, gestirli e promuovere progettualità condivise in risposta alle esigenze del territorio. Attraverso il SEAV, le amministrazioni locali possono attuare una governance coordinata e ottimizzare l'accesso a finanziamenti per iniziative di sviluppo locale. |
| <i>Finanziamenti</i>                         | Omissis                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <i>Vantaggi</i>                              | Favorire la collaborazione intercomunale e interprovinciale.<br>Potenziare le competenze in europrogettazione dei dipendenti pubblici.<br>Supportare i piccoli Comuni che spesso mancano di risorse per gestire autonomamente i finanziamenti europei.<br>Permettere l'elaborazione di progetti su larga scala che promuovono lo sviluppo sostenibile e la competitività del territorio lombardo a livello europeo.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <i>Coinvolgimento in progetti strategici</i> | I SEAV sono stati promossi da un partenariato costituito da Regione Lombardia, ANCI Lombardia e dalla Provincia di Brescia. Sono stati costituiti in ognuna delle province lombarde, con l'adesione di più di 700 enti locali.<br>Il progetto ha favorito la presentazione di 90 proposte progettuali, di cui 29 già finanziate con un valore complessivo di 16 milioni di euro.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <i>Per approfondimento</i>                   | <a href="https://lombardiaeuropa.eu/">https://lombardiaeuropa.eu/</a>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

## **Consorzio forestale**

Il consorzio forestale è un'associazione volontaria e temporanea di almeno cinque soci pubblici o privati che abbiano proprietà o svolgano lavori attinenti col patrimonio forestale. È finalizzato primariamente alla gestione diretta del patrimonio silvo-pastorale, in particolare per la cura e l'incremento delle risorse forestali e la difesa del territorio dal dissesto idrogeologico, tuttavia le sue attività possono spaziare anche in altri campi relativi alla valorizzazione delle risorse ambientali.

|                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Strumento</i>                             | Consorzio forestale                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <i>Nome</i>                                  | Consorzio forestale Menna Ortighera                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <i>Rif. normativo</i>                        | art. 2602 e seguenti del Codice civile.<br>L.r. 31/2008, art. 56                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <i>Descrizione</i>                           | <p>Il consorzio forestale Menna Ortighera opera nel contesto territoriale della Comunità montana Valle Brembana, ed è stato costituito a Novembre 2022 tra i Comuni di Dossena, Lenna, Roncobello, Oltre il Colle e Cornalba come strumento per gestire in modo coerente le attività forestali sul territorio sia sulle proprietà pubbliche che private aderenti. Promuove lo sviluppo dell'attività agro-silvo-pastorale e la gestione delle risorse ambientali con competenze nel campo della forestazione e ricostruzione di boschi danneggiati, promozione della selvicoltura e arboricoltura, manutenzione ordinaria e straordinaria della viabilità agro-silvo pastorale, sistemazione idraulico-forestale.</p> <p>Oltre alle consuete attività relative ai boschi, il Consorzio Menna Ortighera si pone anche come soggetto attivo per lo sviluppo locale offrendo al territorio altri servizi tra cui:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Qualificazione e regolamentazione dei sentieri</li> <li>• Sostegno del turismo rurale (sentieri ciclabili e integrazione con aziende agricole)</li> <li>• Alpicoltura (ricerca sulle tecniche agronomiche e gestione alpeggi)</li> <li>• Realizzazione di interventi compensativi</li> <li>• Area Wilderness Val Parina (Formazione di guide professioniste per favorire il turismo)</li> <li>• Attività di assistenza tecnica alle imprese di settore</li> <li>• Sviluppo locale ecosostenibile e di conservazione della Natura (riqualificazione sentieri, cartellonistica, attrezzamento aree)</li> </ul> |
| <i>Finanziamenti</i>                         | Il Consorzio non ha scopo di lucro, riceve contributi annuali dai Comuni aderenti. Partecipa inoltre a diversi bandi per finanziamenti da soggetti terzi.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <i>Vantaggi</i>                              | Il consorzio è un ente privato di diritto pubblico iscritto al registro delle imprese, rappresenta un soggetto collettivo di collaborazione "leggera" che permette ai Comuni, a partire dalle attività di cura forestale, di mantenere le proprietà pubbliche e intessere una cooperazione con i privati e con le imprese per una gestione integrata delle risorse ambientali.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <i>Coinvolgimento in progetti strategici</i> | Rifacimento sentieri lungo la Via Mercatorum, antica via storica del bergamasco                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <i>Per approfondimento</i>                   | Sito web <a href="https://www.consorziomennaortighera.it/">https://www.consorziomennaortighera.it/</a>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |



# Fonti dei dati

**Gli elaborati grafici sono stati realizzati dal Centro di Competenza di ANCI Lombardia.**  
Di seguito se ne riportano le fonti.

## Grafici

Grafico 1. Distribuzione delle funzioni amministrative nelle diverse Comunità montane. Fonte: Relazioni annuali delle Comunità montane pubblicate da Regione Lombardia (2022).

Grafici 2, 3, 4. Funzioni amministrative esercitate distinte per tipologia e n. Comunità che le esercitano. Fonte: Relazioni annuali delle Comunità montane pubblicate da Regione Lombardia (2022).

Grafico 5. Finanziamenti alle diverse Comunità montane. Fonti:

- D.g.r. 7817 del 23/01/2023, Assegnazione del contributo di funzionamento per l'anno 2023 alle Comunità montane lombarde, ai sensi della l.r 19/2008, art. 13, c. 1, lett. c) bis.
- Decreto n. 17382 del 29/11/2022 "Approvazione degli esiti istruttori, impegno e contestuale liquidazione del contributo a valere sulle risorse statali regionalizzate per l'annualità 2022 a sostegno delle gestioni associate (C.O.STA.R.G.A.). Allegato A".
- per le quote relative all'esercizio delle funzioni, Relazioni annuali delle Comunità montane pubblicate da Regione Lombardia (2022).

Grafico 6. Finanziamenti ai GAL per le SSL 2023-2027. Fonti: D.d.s. 21 settembre 2023 - n. 14053; D.d.s. 1 dicembre 2023 - n. 19505.

Grafici 7, 8, 9. Quadro demografico e distribuzione geografica per province delle Unioni di Comuni in Lombardia. Fonte: Progetto Open Italiae (consultazione: ottobre 2024).

Grafico 10. Funzioni esercitate dalle Unioni, per n. di Unioni che le esercitano. Fonte: Progetto Open Italiae (consultazione: ottobre 2024).

Grafico 11. Numero di funzioni amministrative svolte dalle Unioni. Fonte: Progetto Open Italiae (consultazione: ottobre 2024).

## Mappe

Mappa 1. Le Comunità montane in Lombardia. Fonte: Regione Lombardia; siti istituzionali Comunità montane.

Mappa 2. Le Aree Interne in Lombardia, con indicazione dei perimetri delle Comunità montane. Fonte: Regione Lombardia.

Mappa 3. Totale dei fondi PNRR nelle Comunità Montane. Fonte: ReGIS - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (RGS) (consultazione: 1 agosto 2024).

Mappa 4. I Consorzi BIM in Lombardia. Fonte: FederBIM, *Rapporto sullo stato dei bacini imbriferi montani. I BIM al tempo della crisi energetica. Montagna, energia e acqua, un ecosistema al servizio del Paese*, marzo 2023.

Mappa 5. Geografie amministrative in Valle Camonica. Fonte: Progetto Open Italiae (consultazione: ottobre 2024).

Mappa 6. I Gruppi di Azione Locale in Lombardia. Fonte: Regione Lombardia; siti istituzionali GAL (dove presenti).

Mappa 7. Le Unioni di Comuni in Lombardia. Fonte: Progetto Open Italiae (consultazione: ottobre 2024).

Mappa 8. Il Consorzio dell'Oltrepò Mantovano e i suoi Comuni. Fonte: Consorzio Oltrepò Mantovano.

Mappa 9. L'Area Interna Oltrepò Mantovano nel panorama delle Aree Interne Lombarde. Fonte: Regione Lombardia.

Mappa 10. L'Area Omogenea Creasca e i suoi Comuni. Fonte: delibera dell'Assemblea dei Sindaci della Provincia di Cremona n. 7 del 24 aprile 2023.

# Bibliografia

AA. VV., *L'ente intermedio*, Giuffrè, Milano 1981.

F. Adobati, E. Garda, *La governance necessaria. Il laboratorio OECD Territorial Reviews\_Bergamo*, in *Confini, movimenti, luoghi: politiche e progetti per città e territori in transizione. Atti della XXI Conferenza Nazionale SIU - Società Italiana degli Urbanisti*, Firenze, 6-8 giugno 2018, Planum Publisher, Roma 2019.

V. Amato, V. Galeota Lanza, D. La Foresta, L. Simonetti, *Comunità montane. Soggetti propulsori dello sviluppo o enti inefficaci?*, AGEI - Geotema, n. 57/2022.

A. Balducci, V. Fedeli, F. Curci, *Oltre la metropoli. L'urbanizzazione regionale in Italia*, Guerini e associati, 2017.

F. Bassanini, F. Cerniglia, A. Quadrio Curzio, L. Vandelli (a cura di), *Territori e autonomie*, Il Mulino, Bologna 2016.

P. Bassetti, *Oltre lo specchio di Alice. Governare l'innovazione nel cambiamento d'epoca*, Guerini e associati, 2020.

G. Berti, Art. 5, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna – Roma, 1975.

S. Bolgherini, M. Casula, M. Marotta, *Il dilemma del riordino. Unioni e fusioni dei comuni italiani*, Il Mulino, Bologna 2018.

F. Bonini, *Un multilevel non strutturato. A proposito delle Mappe d'Italia*, in *federalismi.it*, n. 12/2018.

B. Caravita, G. M. Salerno, F. Fabrizzi, S. Calzolaio, F. Grandi, *Mappe d'Italia*, Universitas Mercatorum Press, 2018.

A. Ceriani e G. C. Ricciardi (a cura di), *Le Comunità montane come forme associative. Il caso della Lombardia*, in *Quaderno della Fondazione Romagnosi*, n. 3/2020

E. Carloni, *Ripensare le istituzioni ai margini. I limiti della "governance" territoriale, tra specialità urbana e aree interne*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2/2020

E. di Carpegna Brivio, *La questione della sovracomunalità dopo il processo di decostruzione degli ultimi anni*, in M. Degni (a cura di), *V Rapporto Ca' Foscari sui Comuni. 2022*, Castelveccchi, Roma 2022

E. di Carpegna Brivio, *Per la ricostruzione delle funzioni provinciali: ripensare l'area vasta oltre uniformità ed esecuzione*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2018.

V. Casamassima, *Il principio autonomistico e la questione dell'adeguatezza dimensionale. Riflessioni sull'associazionismo comunale nei suoi sviluppi normativi e giurisprudenziali*, in federalismi.it, 19, 2022,

A. Coppola, M. Del Fabbro, A. Lanzani, G. Pessina, F. Zanfi (a cura di), *Ricomporre i divari*, Il Mulino, Bologna 2021.

D. Donati, *Città strategiche. L'amministrazione dell'area metropolitana*, FrancoAngeli, Milano 2023

M. De Donno, *La riforma del governo locale nella legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, in federalismi.it, n. 7/2019.

V. Fedeli, A. Balducci, I. Mariotti, P. Beria, P. Bozzuto, F. Curci, F. Manfredini, D. Di Matteo, F. Rossi, M. Secchi, L. Carboni, V. Lunkar, M. Cremaschi, M. Busti, F. Galli, F. M. Rossi, *ESPON 2021, Targeted analysis. IMAGINE Developing a metropolitan-regional imaginary in the Milano-Bologna urban region Final Report*, ESPON, 2021.

FederBIM, *Rapporto sullo stato dei bacini imbriferi montani. I BIM al tempo della crisi energetica. Montagna, energia e acqua, un ecosistema al servizio del Paese*, marzo 2023.

M. S. Giannini, *Il riassetto dei poteri locali*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1971.

IFEL Fondazione (a cura di), *I Comuni della Lombardia 2024*, Milano-Roma, febbraio 2024.

G. Osti e E. Jachia (a cura di), *AttivAree. Un disegno di rinascita delle aree interne*, Il Mulino, Bologna 2020.

G. Pavani, S. Profeti e C. Tubertini, *Le città collaborative ed eco-sostenibili. Strumenti per un percorso multidisciplinare*, Il Mulino, Bologna 2023.

C. Pinelli, *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale di livello intermedio*, in Istituzioni del federalismo, n. 3/2015.

F. Pizzetti, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unioni di comuni*, Giuffrè, Milano 2015.

*Relazione triennale al Consiglio regionale, Stato di attuazione e risultati ottenuti nella diffusione dell'esercizio di funzioni e servizi comunali attraverso forme stabili di gestione associata*, Annualità 2017-2019.

*Relazione triennale al Consiglio regionale, Stato di attuazione e risultati ottenuti nella diffusione dell'esercizio di funzioni e servizi comunali attraverso forme stabili di gestione associata*, Annualità 2020-2021.

*Relazioni annuali delle Comunità montane*, Annualità 2019 e 2022, sito di Regione Lombardia

G. C. Ricciardi e A. Venturi (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, Giappichelli, Torino 2018.

Società Geografica Italiana, *Il riordino territoriale dello Stato, Rapporto annuale della Società Geografica Italiana Onlus*, Roma 2014.

S. Staiano, *Articolo 5*, Carocci, Roma 2017.

A. Sterpa, *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014 n. 56*, Jovene, Napoli, 2014.

N. N. Taleb, *Antifragile*, Il Saggiatore, Milano 2013 (ed. it.).

L. Vandelli, *Qualche appunto sulle tendenze delle istituzioni territoriali*, Le Regioni, 2018 n. 1.

